LES
POSSESSIONS AFRICAINES
ET LE
DROIT COLONIAL DE L'ITALIE,

R. UNIVERSITÀ di PADOVA
ISTITUTO
DI
DIRITTO PUBBLICO

PAR

M. E. CATELLANI,

professeur à l'Université de Padoue,
associé de l'Institut de droit international.

Extrait de la *Revue de Droit international et de Législation comparée*,
1895, t. XXVII.

BRUXELLES
BUREAU DE LA REVUE : 161, AVENUE LOUISE
LA HAYE — BELINFANTE FRÈRES
PARIS — PEDONE-LAURIEL
BERLIN, PUTTKAMMER & MÜHLBRECHT

1895

TOUS DROITS RÉSERVÉS

LES POSSESSIONS AFRICAINES

ET

LE DROIT COLONIAL DE L'ITALIE.

SOMMAIRE : I. Souveraineté proprement dite. — II. Protectorat international. — III. Protectorat colonial. — IV. Sphère d'influence. — V. Gouvernement central. — VI. Gouvernement local. — VII. Régime militaire et financier. — VIII. Caractère juridique de la colonie. — IX. Droit en vigueur pour les Européens et pour les indigènes. — X. Organisation judiciaire italienne et indigène. — XI. Application du système des statuts personnels. — XII. Application des règles du droit international privé.

I. — SOUVERAINETÉ PROPREMENT DITE.

Des causes variées et complexes ont fait que l'Italie n'est entrée dans la voie de la politique coloniale que trop tard pour rivaliser efficacement avec d'autres grands pays [1]. Puis, quand l'Italie voulut coloniser, des causes moins justifiables donnèrent à son initiative un caractère capricieux, mal pondéré et intermittent. De telle sorte que, après avoir négligé d'excellentes occasions d'occupations utiles et entraînant peu de risques, l'Italie finit par se heurter en Afrique au seul État indigène chrétien, relativement civilisé, et à la seule force militaire africaine redoutable même pour des armées européennes. Grâce à une entreprise, peut-être hasardée au début, on arriva à établir et à développer une possession importante par son extension territoriale, plus importante encore par les périls auxquels elle exposait et les responsabilités qu'elle faisait encourir. Et le gouvernement italien parvint cependant à tirer, de ce qui avait été à l'origine un mal, tout le bien possible, soit en établissant sur des bases plus fermes les limites de la possession principale, soit en acquérant dans des régions avoisinantes d'autres

[1] CATELLANI, « La politique coloniale de l'Italie » (*Revue de Droit international et de Législation comparée*, 1885, t. XVII, p. 5 et 6).

territoires dont l'occupation, si elle n'était pas immédiatement plus profitable, n'était du moins pas aussi dangereuse.

C'est ainsi que, de 1869 à 1895, l'Italie étendit successivement son empire en Afrique aux vastes territoires qu'elle y possède actuellement sous les formes diverses de la souveraineté directe et absolue, du protectorat international, du protectorat colonial et encore sous le nom de *hinterland* ou sphère d'influence.

Le premier, en ordre chronologique, des territoires possédés en souveraineté directe et absolue, est Assab, où en 1869 avaient été acquis des chefs indigènes, avec l'aide de la société « Rubattino », ces 6 kilomètres de côte qui furent le point de départ de la colonisation italienne dans la mer Rouge. Après dix ans d'abandon, ce port fut occupé à nouveau en 1879. Immédiatement après la nouvelle occupation, le sultan de Raheita cédait un autre petit territoire [1] et le sultan d'Assab, Ibrahim, qui avait déjà vendu les 6 premiers kilomètres de la côte, en vendait une autre bande au nord, complétant ainsi la sécurité de la baie, et portant le territoire italien à 630 kilomètres carrés de superficie dans la terre ferme, plus quelques îles voisines de la côte, avec une population de 1,253 habitants.

Les possessions italiennes demeurèrent dans cette situation jusqu'en 1885 : situation plus que modeste eu égard à l'extension, mais supérieure à toute autre quant au titre de la souveraineté, puisqu'il ne s'agissait ni d'occupation ni de conquête, mais d'une cession pacifique et spontanée obtenue, moyennant compensation, de la part des possesseurs légitimes du territoire. On peut dire la même chose du territoire voisin de Beilul, conquis en 1885 avec l'autorisation du suzerain, le sultan d'Assab.

La prise de possession de Massaua et du territoire environnant ne fut pas aussi exempte de toute objection juridique. Cette ville avait été, comme dépendance ottomane, incorporée à l'Égypte en 1866 par un firman du Sultan ; et, bien que les tentatives faites par les Turcs pour affirmer leur souveraineté vers le sud eussent été vaines, cependant leur domination sur Massaua ne faisait l'objet d'aucun doute. Quand les troupes italiennes débarquèrent en 1885 à Massaua, elles y trouvèrent encore un gouverneur avec une garnison égyptienne [2] et, au début, le

(1) *Ibid.*, p. 6.

(2) LIVRE VERT, *Massaua*, 1888, n° 24, annexe : protestation du commandant de Massaua, Osmann Eben Hassan (p. 34) ; et n° 50 (p. 57) : protestation de la Sublime-Porte.

drapeau égyptien flotta à côté des couleurs italiennes sur les monuments publics. La ville de Massaua et le territoire qui en dépend sont pourtant gouvernés et administrés comme possessions directes de l'État italien, mais le titre originaire de cette possession n'est pas aussi incontestable que celui d'Assab et de ses dépendances.

L'occupation de Massaua par l'Italie ne fut au début qu'un acte d'intervention, comme l'occupation de Suakim par l'Angleterre. Ensuite l'abandon de tous les territoires du Soudan et des Habab par l'Égypte, l'absence d'une marine de guerre égyptienne apte à mettre en communication avec la métropole un port aussi lointain, le consentement successif des gouvernements égyptien et turc à l'occupation et à l'affirmation du principe de l'administration exclusivement italienne (1), tout cela modifia plus tard le titre et le caractère de cette possession. Ainsi se réalisait cette combinaison de l'abandon d'une part et de l'occupation de l'autre, qui constitue, d'après Heimburger, l'acquisition de territoires *par prescription* dans les rapports entre États.

Quant aux autres territoires situés entre Massaua, le Soudan, l'Égypte et l'Abyssinie, ils furent acquis en partie par soumission spontanée des indigènes, en partie, comme Keren, par expropriation des indigènes qui, après avoir sollicité eux-mêmes le vasselage, machinaient une trahison (2), ou bien encore conquis sur des adversaires avec lesquels toute convention pacifique est impossible, comme à Kassala. Les autres, enfin, échappaient à toute contestation par une entente avec l'Abyssinie. En effet, le roi Ménélik, qui, à la fin de 1878, avait adressé une lettre aux souverains européens sous prétexte de contribuer à la répression de la traite des noirs, en réalité pour ménager un accueil favorable à ses essais de conquête sur le littoral (3), se décida à reconnaître, par le traité d'*Uccialli* du 2 mai 1889, toutes les conquêtes des Italiens (4).

(1) Livre vert cité, p. 56, nº 48 : Le ministre Robilant à l'ambassadeur à Constantinople.

(2) Livre vert, 1890. Séance du 17 décembre 1889. Ministre Crispi. Occupation de Keren, nºs 65 et 84, p. 21, 22, 23, 49 et 67.

(3) Livre vert, *Éthiopie*. Séance du 17 décembre 1889, nº 37, p. 58-60. Lettre de Ménélik, du 28 novembre 1878.

(4) Livre vert, *Éthiopie*. Séance du 17 décembre 1889, nº 236, annexe I, p. 434, art. III du traité : « Pour écarter toute équivoque concernant les limites des territoires sur lesquels les deux parties contractantes exercent des droits de souveraineté, une commission spéciale, composée de deux délégués italiens et deux délégués éthiopiens,

A propos du traité d'Uccialli, l'empereur d'Éthiopie n'a soulevé plus tard de contestations qu'au sujet de l'article XVII, de telle sorte qu'il ne reste plus aucun doute que, grâce à ce traité, tous les territoires possédés de fait par l'Italie et contestés autrefois par l'Abyssinie, ont été cédés complètement et en toute souveraineté par cette puissance à l'Italie. Et cela est encore confirmé par la convention additionnelle signée à Naples, le 1er octobre 1889, par le ministre Crispi, plénipotentiaire italien, et Makonnen, plénipotentiaire abyssin, qui reconnaissait la souveraineté italienne précisément dans les limites que l'Italie elle-même avait assignées à la colonie d'Érythrée [1]. Les seuls territoires italiens de l'Érythrée, qui pourraient encore être contestés par l'Abyssinie, sont ceux qui ont été acquis en dernier lieu dans l'ancienne province de Mangachia, territoires qui représentent une conquête, justifiée par les intrigues du chef abyssin, mais non encore légitimée, soit par une convention, soit par une possession longue et devenue incontestable.

II. — Protectorat international.

La plus grande partie des territoires sur lesquels l'Italie affirme des droits de souveraineté en Afrique sont possédés, à ce qu'il semble, suivant un mode de protectorat qui pourrait s'appeler *international*. Depuis quelque temps, en effet, pour être clair, il est nécessaire d'ajouter cet adjectif au mot protectorat. Par protectorat on ne devrait entendre, à proprement parler, que ce rapport qui existe entre un État qui accorde sa protection et un autre qui l'accepte, l'État protecteur garantissant l'intégrité de l'autre et assumant la gestion ou tout au moins le contrôle

tracera sur le terrain, en plaçant des signaux permanents, une ligne de démarcation de la manière suivante :

« *a*) La ligne de la haute plaine séparera les frontières éthiopienne et italienne ;

« *b*) En partant de la région d'Arafali, les villages Halai, Agoneiti et Asmara seront italiens ;

« *c*) Adi-Nefas et Adi-Joannes seront compris du côté des Bogos dans le territoire italien ;

« *d*) De Adi-Joannes une ligne droite, prolongée de l'est à l'ouest, servira de démarcation entre les deux pays. »

[1] Livre vert, *Éthiopie*. Série 2. Séance du 6 mai 1890, nº 30, p. 19. Convention additionnelle, etc. Art. II. « Le roi Ménélik reconnait la souveraineté du roi d'Italie dans les colonies qui portent le nom de possessions italiennes dans la mer Rouge. Art. III. « En vertu des articles précédents, une rectification des deux territoires sera faite, en prenant pour base l'état de fait actuel, par les délégués qui, en vertu de l'article III du traité du 2 mai 1889, seront nommés par le roi d'Italie et par l'empereur d'Éthiopie. »

de ses rapports internationaux. Mais, dans ces derniers temps, on a donné le nom de protectorat à une autre forme de suprématie territoriale. Quand un État acquiert, soit par achat fait aux chefs indigènes, soit par occupation, un territoire colonial, il arrive qu'il ne veuille pas en assumer le gouvernement direct et l'administration, mais désire y exercer seulement une certaine surveillance et y prélever, d'une manière intermittente, des droits de douane, tout en étant décidé à empêcher que d'autres États y établissent leur propre influence. Dans ce cas, la souveraineté de l'État occupant reçoit aussi le nom de protectorat, bien que le rapport qui existe entre l'État européen et le territoire colonial soit tout à fait différent du protectorat proprement dit. Pour les distinguer l'un de l'autre, il est donc nécessaire de désigner sous le nom de *protectorat international*, le protectorat proprement dit, et de le distinguer ainsi du protectorat que nous appellerons *colonial* et qui est une forme atténuée de l'exercice de la souveraineté territoriale.

C'est à titre de protectorat international que l'Italie exerce un droit de suprématie sur les territoires les plus importants situés dans l'orbite de son activité coloniale; mais la partie la plus notable de ceux-ci fait encore l'objet de nombreuses contestations.

Tel n'est toutefois pas le cas pour le sultanat d'Aoussa, qui, depuis le début de l'activité coloniale italienne, avait entretenu des rapports amicaux avec l'Italie, et qui plus tard accepta le protectorat sans réserve [1]. La suprématie du sultan d'Aoussa sur tout le territoire des Danakils étant donc admise, l'Italie, tout en faisant abstraction de ses rapports antérieurs avec les différents chefs et sultans vivant le long de la côte de la mer Rouge, a mis depuis ce traité sa haute souveraineté sur les territoires de l'Aoussa à l'abri de toute contestation. Il en est de même de la transformation de l'ancien protectorat italien le long de la côte Dankala en souveraineté complète [2].

[1] Convention entre l'Italie et l'Aoussa, du 22 mai 1883, art. VIII. « Les navires de guerre de S. M. le roi d'Italie veilleront du côté de la mer à la sécurité du littoral danakil. » — LIVRE VERT, *Éthiopie* (séance du 17 décembre 1889, n° 60, annexe, p. 127-128 et n° 110, annexe IV et V, p. 250-252, et n° 194, annexe, p. 376-378). Convention du 9 décembre 1888. Convention de 1889 entre l'Italie et l'Aoussa, art. V. « Si d'autres États tentaient d'occuper l'Aoussa ou une position quelconque en faisant partie, ou une de ses dépendances, le sultan s'y opposera et devra hisser le drapeau italien, en se déclarant et en déclarant ses propres États avec toutes leurs dépendances, placés sous le protectorat italien. » (Art. XI.)

[2] Convention citée, art. III. « Le sultan Mohamed Anfari reconnaît comme possessions italiennes toute la côte Dankala, depuis Amfila jusque Ras-Dumeira. »

Au nord de Massaua, les possessions italiennes s'étendant le long de la côte de la mer Rouge jusqu'à Ras-Kasar, c'est-à-dire par 2 1/2 degrés de latitude au nord de Massaua et jusqu'à un degré seulement de latitude au sud de Suakim, ne donnent pas lieu non plus à contestation. Il est vrai qu'au début, l'Angleterre, agissant tant en son propre nom que dans l'intérêt de l'Égypte, ne reconnaissait que le simple fait de la soumission de la côte s'étendant entre Massaua et Ras-Kasar à la *surveillance* italienne [1]; mais la suite des événements transforma cette surveillance en un véritable exercice de la souveraineté exercée exactement comme à Massaua et dans le district avoisinant, ou au moins en une dépendance du protectorat exercé sur les chefs indigènes qui règnent à l'intérieur du pays.

Pour ce qui concerne l'intérieur du pays, s'il est vrai que le protectorat italien, sur tous les territoires éloignés du littoral et appartenant d'une manière directe ou indirecte au sultan d'Aoussa, est assuré définitivement, on ne peut en dire autant des territoires directement ou indirectement soumis à l'empereur d'Éthiopie. Ce n'est pas à dire qu'on ait laissé échapper depuis longtemps les occasions qui auraient facilité l'établissement d'un rapport de ce genre entre l'Italie et l'Abyssinie; mais, jusque dans les derniers temps, les négociations entamées à diverses reprises dans ce sens ne semblèrent pas produire tout le fruit qu'on aurait pu en espérer. En 1859, le père Léon des Avanchères faisait part au comte de Cavour que le « roi Negussié », comme il le nommait, roi de la plus grande partie de l'Éthiopie, était disposé à céder une province voisine du littoral de la mer Rouge et du port d'Andada, entre Zula et Amphilla, en échange d'un modeste secours militaire; et, par une lettre datée du 10 février 1859, ce prince, tout en ne parlant aucunement de cette cession de territoire, se déclarait disposé à signer un traité qui faisait vaguement mention d'une sorte de protectorat [2]. Mais quand arrivèrent en Italie les lettres

(1) Livre vert, *Massaua*. Séance du 24 avril 1888, p. 115-116, nº 109 et annexe.

(2) Livre vert, *Éthiopie* (séance du 17 décembre 1889, p. 18, nº 8, et p. 8-12, nº 3, et annexes I, II, III). Projet de traité entre la Sardaigne et le Négus: « Art. III. Il sera licite aux consuls et autres agents du gouvernement de S. M. le roi de Sardaigne, soit résidant en Éthiopie, soit hors de ce pays, de faire saisir, confisquer et rendre à la liberté tous les esclaves qui seraient vendus ou conduits en servitude par les sujets du Négus, ou qui traverseraient ses États. — Art. VI. Le Dejesmack Négussié, roi en Éthiopie, désirant introduire la civilisation dans les États soumis à son gouvernement, trouvera dans celui de S. M. le roi de Sardaigne, aide et protection, autant que la distance des lieux et les événements le permettront. »

du prince abyssin et du père Léon des Avanchères, la guerre de 1859 allait éclater, et le gouvernement abandonna le projet de traité, et n'envoya même pas un navire pour reconnaître la côte dont la cession avait été offerte ([1]); de telle sorte que, lorsque l'Italie unifiée se tourna de nouveau vers l'Abyssinie, elle y trouva implantées d'autres influences étrangères, qui désormais entravaient la sienne, et l'entreprise d'y établir sa prépondérance était ainsi devenue bien plus difficile ([2]).

Les premières négociations avaient été entamées avec des princes habitant au nord de l'Éthiopie. En 1872, au contraire, des relations d'amitié furent nouées avec le royaume de Choa, situé au sud de cette vaste région; mais les conventions étaient stipulées entre les deux pays sur un pied d'égalité. C'est à peine si, dans le traité du 21 mai 1883, conclu entre le roi Ménélik et le comte Antonelli, il y a une stipulation qui fait allusion à un certain acheminement vers la forme la plus minime de protectorat ([3]). Une clause analogue à celle-ci avait été introduite à la même époque par notre représentant dans un projet de traité avec l'Abyssinie ([4]). En 1889, après la mort du roi Johannes, Ménélik, se disposant à recueillir sa succession, demanda l'appui de l'Italie, par une lettre adressée au roi Humbert, et ajouta : « Je désirerais que les soldats de Votre Majesté occupassent en forces l'Asmara, pour être certain que cette route fût bien gardée et défendue ([5]). » Le 14 mai, il signait avec le comte Antonelli le traité connu sous le nom de traité d'Uccialli, dont l'article XVII porte dans le texte italien : « Sa Majesté le Roi des rois d'Étiopie consent à se servir du gouvernement de S. M. le roi d'Italie pour traiter toutes les affaires qu'il pourrait avoir avec les autres puissances ou gouvernements ([6]). » Cet article implique, on le voit,

([1]) *Loc. cit.*, n° 10, p. 23-24.

([2]) *Loc. cit.*, n°s 11-16, p. 25-32.

([3]) « Art. XIII. Il sera permis à S. M. le roi du Choa de se servir des autorités consulaires italiennes, ou du commissaire royal en Assab, pour toutes les lettres ou communications qu'il voudrait faire parvenir en Europe aux gouvernements auprès desquels lesdites autorités sont accréditées. Les sujets de S. M. le roi du Choa pourront également solliciter la protection de ces autorités, tant à la côte que dans les différents pays où ils auraient affaire. » LIVRE VERT, *Éthiopie*. Séance du 17 décembre 1889, n° 61, annexe p. 130.

([4]) *Loc. cit.*, n° 68, annexe, p. 143, art. VII. — Confr. l'art. VII du traité d'Adna entre l'Angleterre et l'Abyssinie du 3 juin 1884; v. LIVRE VERT cité, séance du 24 avril 1888, p. 29 : « S. M. le Négus Neghest promet de déférer chaque question future entre lui et le Khédive, à la définition de S. M. Britannique. »

([5]) *Loc. cit.*, n° 224, annexe, p. 411-412.

([6]) *Loc. cit.*, n° 236, annexe I, p. 436.

un véritable rapport de protectorat entre l'Italie et l'Abyssinie.

On sait que le roi Ménélik, devenu, de simple prétendant au pouvoir suprême qu'il était, empereur d'Éthiopie, modifia peu à peu ses intentions vis-à-vis de l'Italie ([1]) depuis le temps où il s'offrait comme médiateur entre celle-ci et le roi Jean, et ne voulut plus reconnaître cet article du traité d'Uccialli, soutenant que le texte amharic ne concordait pas avec le texte italien, et que, quant à lui, il avait seulement ratifié la stipulation de 1883, qui lui *laissait la faculté* de se servir du gouvernement italien pour ses rapports avec les gouvernements étrangers.

C'est de la signification précise de cet article que dépend l'existence même du protectorat italien en Abyssinie. Mais il est hors de doute que l'Italie a parfaitement raison quand elle soutient son interprétation et qu'elle réclame ce protectorat. D'abord, l'une et l'autre convention furent établies par les mêmes négociateurs, et, si le comte Antonelli a donné à l'article XVII du traité d'Uccialli une rédaction si différente de celle de l'article XIII du traité d'Ankober, il est certain que les deux stipulations devaient être foncièrement différentes. D'autre part, le souverain abyssin ne peut pas non plus invoquer le texte amharic contre le texte italien, puisque dans le même traité d'Uccialli, à l'article XIX, il est stipulé ce qui suit : « Le présent traité, étant rédigé dans les langues italienne et amharique, et les deux versions concordant parfaitement entre elles, les deux textes seront considérés comme officiels, et seront sous tous les rapports d'une égale valeur. » Le roi Ménélik, par le fait même de la signature du traité, avouait donc avoir collationné les deux textes, reconnaissait le caractère d'authenticité de tous deux, et condamnait d'avance les tentatives qu'il fait actuellement pour se soustraire à l'observation du traité en opposant le texte amharic au texte italien, tentatives que le gouvernement italien avait d'ailleurs prévues ([2]). Cette prétention du roi Ménélik est si manifestement contraire à ses intentions antérieures, que Ras-Makonnen, son plénipotentiaire, reconnaissait la nécessité de notifier aux puissances l'article XVII du traité d'Uccialli, lorsqu'il se trouvait à Rome en septembre 1889, c'est-à-dire

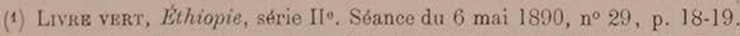
([1]) Livre vert, *Massaua*. Séance du 24 avril 1888, n° 162, 176, 200 et annexe, 201 et annexe 204, 205, 207, 212 et annexe, p. 165, 173, 187, 189, 191, 194 197, 205.

([2]) Au 29 décembre 1888, quand Ménélik n'était encore que roi du Choa, et qu'il était question d'une action combinée contre le roi Jean, l'honorable M. Crispi prévoyait le cas où Ménélik, vainqueur, trouverait des prétextes pour refuser l'entière exécution des promesses qu'il s'était déclaré disposé à remplir. (Livre vert, *Keren et Asmara*. Séance du 17 décembre 1889, n° 8, p. 8.)

quand il était placé dans les conditions les plus favorables pour apprécier complètement la portée de cet article suivant le texte italien (1). Durant ce séjour de Ras-Makonnen en Italie, le traité fut, il est vrai, l'objet d'un nouvel examen, et l'on se mit d'accord sur la modification d'un article; mais ce fut pour élargir et point du tout pour restreindre les prérogatives du gouvernement italien à l'égard du gouvernement abyssin (2).



Le protectorat de l'Italie sur l'Abyssinie était donc concédé à l'Italie par le traité d'Uccialli dans sa forme la plus atténuée, c'est-à-dire ne comportant qu'un contrôle sur les relations extérieures de l'empire abyssin. Mais les contestations postérieures du roi Ménélik sont en contradiction avec les stipulations du traité, et une action de la part de l'Italie, pour faire observer ces dernières, n'est certes pas moins fondée que celle de la France à Madagascar. Il est vrai qu'à la notification de l'article XVII du traité d'Uccialli, tous les États ne répondirent pas, et que plusieurs ne le firent pas non plus sans réserves. Les États-Unis, par exemple, déclarèrent ne pas pouvoir tenir compte de cette notification, qui, s'appuyant sur la Conférence de Berlin du 26 février 1885, avait pour base une convention internationale, à laquelle cette République n'avait ni participé ni même adhéré (3). La Russie, ensuite, formulait des réserves de principe fondées surtout sur les droits de la Turquie et sur les réserves faites à propos des territoires africains appartenant à la Turquie par le plénipotentiaire ottoman Saïd, lors de la séance du 31 juin 1885 de cette même Conférence de Berlin (4). Mais ces réserves des trois États n'ont et ne peuvent avoir aucune importance, parce que, précisément, il est hors de doute que le gouvernement italien a commis une erreur en faisant cette notification de l'article XVII


(1) LIVRE VERT, *Éthiopie*, série IIe. Séance du 6 mai 1890, n° 29, p. 18-19.

(2) On tomba d'accord sur la modification de l'article XII, dont le dernier alinéa était rédigé de la manière suivante dans le texte primitif : « ...., Également les Éthiopiens accusés d'un délit commis sur le territoire italien seront jugés par l'autorité éthiopienne. » Dans le texte modifié à Rome, on inséra : « Les Éthiopiens, qui auraient commis un délit sur le territoire italien, seront toujours jugés par les autorités italiennes. »

(3) LIVRE VERT, *Éthiopie*, série 2. Séance du 6 mai 1890, n° 45, annexe, p. 34-35.

(4) *Loc. cit.*, n° 61, annexe, p. 46-47 et n° 70, p. 52-53. LIVRE VERT. « *Afrique équatoriale et Conférence de Berlin* (1882-1885). Séance du Sénat du 26 mars 1885. Protocole 8, p. 293. Saïd Pacha, en ce qui concerne les possessions du sultan, tant au nord qu'à l'est du continent africain, notamment jusqu'au cap Ras-Hafun, et y compris ce dernier point, établit des réserves d'après lesquelles ces décisions de la Conférence

du traité d'Uccialli d'après les termes de l'article 34 de la Convention de Berlin de 1885. En effet, l'article 34 de l'Acte général de Berlin impose certainement « une notification adressée aux autres puissances signataires du présent Acte, afin de les mettre à même de faire valoir, s'il y a lieu, leurs réclamations », et étend cette obligation aussi bien aux puissances qui prennent possession d'un territoire, qu'à celles qui y assurent un protectorat; mais, d'autre part, il limite cette obligation aux seuls territoires situés « sur les *côtes* du continent africain ». Cette restriction a été insérée dans le texte de l'article 34, malgré la proposition du plénipotentiaire anglais d'étendre l'obligation de faire la notification à toutes les occupations ayant lieu *dans n'importe quelle partie* du continent africain. Le plénipotentiaire français signala l'importance des côtes et la difficulté de délimiter les territoires intérieurs, et partit de là pour conseiller l'adoption du texte primitif, qui subsista en conséquence dans l'Acte général, tandis qu'en même temps il restait entendu « qu'un acquiescement unanime n'est pas la condition préalable de la validité d'une prise de possession » (1).

De tout cela, il résulte que, si même il s'agissait de territoires situés sur les côtes de la mer Rouge, l'absence d'assentiment unanime des puissances auxquelles la prise de possession aurait été notifiée, ne suffirait pas pour annuler la souveraineté italienne ou pour en suspendre l'exercice. Mais le traité d'Uccialli se rapportait à l'Abyssinie, c'est-à-dire à un État qui n'a aucune issue sur la mer, et qui, en sa qualité d'État continental, n'était aucunement visé par l'article 34 de l'Acte général de Berlin. La souveraineté de l'Italie sur les côtes de la mer Rouge dépendait d'occupations antérieures et totalement distinctes des rapports avec l'Abyssinie. Le protectorat sur l'Abyssinie ne concernait donc que l'Italie et l'Abyssinie elle-même et constituait un rapport complètement indépendant du contrôle des autres puissances, au sujet duquel la notification aux autres États signataires de l'Acte général de Berlin était une formalité non seulement non obligatoire, mais encore tout à fait superflue.

(occupations de territoires sans maître) ne sauraient se rapporter aux territoires ainsi visés. »

Le Ras-Hafun est à 1 1/2 degré de latitude au sud du cap Guardafui; mais il est tout à fait hors de doute qu'au sud de Massaua, la Turquie ne pouvait réserver aucun droit préexistant de souveraineté.

(1) LIVRE VERT, *Afrique équatoriale*, etc. Annexe au protocole n° 8, p. 300-302.

III. — Protectorat colonial.

La notification, superflue en ce qui concerne l'Abyssinie, était au contraire indispensable pour toutes les acquisitions faites par l'Italie hors des limites de la colonie d'Érythrée, le long de la côte de l'océan Indien, depuis l'équateur jusqu'au 12e degré de latitude nord. Ces territoires, qui bordent la mer, étaient, en effet, régis, sans le moindre doute, par les dispositions de l'article 34 de l'Acte général de Berlin.

Le pouvoir souverain le long de cette côte était réparti entre quatre dominations : au nord, le sultan des Migiurtins, de Bender Ziadah, dans le golfe d'Aden, situé à la frontière du territoire de Berbera, jusqu'à l'Ouadi-Nogal ; et le sultan d'Obia, depuis cette localité jusqu'au 3e degré de latitude nord; au sud, jusqu'au Juba, le sultan des Ghebrun; en outre, les cinq stations de Kisimayou, Brawa, Merka, Magadoxo et Warscheik, appartenaient au sultan de Zanzibar, avec un circuit de 18 kilomètres pour les quatre premières et de 8 pour la dernière.

Le 8 février 1889, l'Italie assumait le protectorat d'Obia par une convention conclue avec le sultan de ce territoire; le 7 avril de la même année, le sultan des Migiurtins cédait, avec le territoire contigu à l'intérieur, une partie de sa côte depuis Ras-Aouad jusqu'au cap Beduin, et successivement le protectorat italien s'étendait, en novembre 1889, jusqu'à l'embouchure du Juba, se prolongeant au nord jusqu'à la limite orientale du protectorat britannique de Berbera. C'était là une acquisition qui, grâce aux conventions antérieures conclues avec les chefs indigènes et aux notifications subséquentes faites aux autres puissances, présentait tous les caractères de la légitimité. Il en résulta, plutôt qu'un protectorat proprement dit, un *protectorat colonial*. Il s'agissait, en fait, de chefs à demi barbares et d'organismes politiques non encore développés de manière à former des personnalités d'État. On ne pouvait donc interpréter la suprématie de l'Italie comme une haute souveraineté assumée avec la mission de surveiller ou d'administrer les rapports extérieurs de ces populations. La souveraineté italienne sur ces pays devait s'entendre plutôt comme complètement négative par rapport aux autres États, en ce qu'elle pouvait soustraire cette côte à la possibilité de devenir l'objet de prises de possession successives de la part de ces États; et, d'autre part, comme partiellement positive en ce qui concerne ses rapports avec ces pays eux-mêmes, sa manifestation étant limitée à une surveillance intermittente du territoire et de la

population et à l'exercice de certains seulement des attributs de la souveraineté. Et c'est là précisément le caractère distinctif de cette forme hybride de souveraineté qui constitue le *protectorat colonial* à côté du *protectorat* proprement dit.

Pour rendre complète cette nouvelle possession italienne, il ne manquait que les ports zanzibarites de Kisimayon, Brawa, Merka, Magadoxo et Warscheik; le premier fut englobé dans les possessions anglaises, les autres furent abandonnés en août 1892 par le sultan de Zanzibar à l'Italie, qui en prit l'administration en septembre de l'année suivante.

IV. — Sphère d'influence.

Outre les côtes de la mer Rouge et de l'océan Indien, acquises par les divers moyens que nous avons indiqués, le territoire des Danakils possédé en vertu des traités conclus avec le sultan d'Aoussa, la région intermédiaire située entre Massaua et Kassala, obtenue par des moyens variés de cession et de conquête, et l'empire d'Éthiopie, sur lequel le traité d'Uccialii lui concède un titre au protectorat, l'Italie s'attribue encore des droits sur de très vastes régions de l'intérieur qui portent ses possessions à un total de plus de 500,000 milles carrés. Sa frontière est marquée au sud par le cours du Juba jusqu'au 6e degré de latitude nord; elle suit alors ce parallèle jusqu'au 35e degré de longitude est de Greenwich, et est déterminée par ce méridien jusqu'au 13e degré de latitude nord, qu'elle quitte pour se diriger vers l'est jusqu'au cours supérieur de l'Atbara; abandonnant ce fleuve sous Kassala, elle se prolonge dans la direction du nord-est jusqu'à Ras-Kasar, sur la mer Rouge, comprenant ainsi dans l'influence italienne tout le territoire des Somalis, des Abyssins et des Danakils, et une partie du Soudan, avec seulement deux solutions de continuité le long de la côte, qui sont les districts britanniques de Berbera et Zeila et la possession française d'Obok. La plus grande partie des territoires situés dans la péninsule des Somalis et ceux qui sont au sud et à l'ouest de l'Abyssinie sont revendiqués par l'Italie comme accessoires de ses autres possessions, c'est-à-dire comme constituant son *hinterland* ou, en d'autres termes, sa *sphère d'influence.* Celle-ci fut délimitée entre l'Italie et l'Angleterre par la convention du 24 mars 1891, complétée par celle du 15 avril suivant et par celle du 5 mai 1894, qui attribua tout l'Harrar à l'influence italienne.

Cette détermination de l'*hinterland* a été adoptée entre les différentes

puissances pour tous les territoires de l'intérieur de l'Afrique, et désormais l'on peut dire que politiquement l'Afrique n'a plus d'espaces restant en blanc sur les cartes géographiques, parce que, même dans les parties peu ou point explorées, les États européens se sont partagés ce continent. Entre l'Angleterre et l'Allemagne, le 1er novembre 1886, le 1er juillet 1890 et le 15 novembre 1893; entre l'Allemagne et le Portugal, le 30 décembre 1886; entre la France et l'Angleterre, le 10 août 1889 et le 5 août 1890; entre la France et le Congo, en 1885, en 1887 et en 1894; entre l'Angleterre et le Portugal, le 20 août et le 14 novembre 1890, des traités ont été signés qui ne disposent pas seulement de la répartition des territoires déjà occupés et possédés, mais réservent encore les futures occupations respectives. Et ainsi il est advenu qu'au delà des possessions actuelles, du côté des États encore indépendants du Soudan, vers les bords du lac Tschad et vers le centre de l'Afrique australe, les couleurs des différents États européens se sont étendues sur la carte géographique de ces régions, avant que leurs soldats et leurs agents en eussent foulé le sol. Ce serait donc un tort (1) de vouloir attaquer la légitimité de la sphère d'influence italienne, soit en employant des raisonnements qu'on n'appliquerait pas d'ailleurs, dans des conditions identiques, à la critique des sphères d'influence réclamées par d'autres États, soit encore en invoquant l'argument des intérêts opposés d'autres *hinterlands*, qui peuvent bien, à cause de leur détermination, représenter un intérêt opposé, mais ne pourraient jamais constituer un droit supérieur à celui de l'Italie.

Mais si, laissant de côté le cas présent, nous nous prenons à considérer la question de l'*hinterland* à un point de vue général, nous trouverons beaucoup de choses à critiquer dans le droit public en vigueur actuellement, et, en présence du renouvellement perpétuel sous d'autres noms des mêmes abus et des mêmes inconvénients dans l'activité coloniale, nous devrons reconnaître que trop souvent dans le droit public, « plus ça change et plus c'est la même chose ». La critique la plus importante qui pouvait être faite, au sujet des occupations accomplies durant la période classique des découvertes et de la colonisation, était celle d'avoir pratiqué des occupations absolument fictives, lorsqu'on prétendait étendre à d'énormes espaces et à des régions intérieures l'effet d'une occupation opérée effectivement sur un seul point quelconque de la côte. De cette

(1) *Revue générale de droit international public*, 1894, n° 4 : « Chronique de faits internationaux », p. 392-397.

manière, le territoire qu'un État pouvait soustraire indéfiniment à l'activité civilisatrice des autres États dépassait de beaucoup les proportions d'un territoire qu'en réalité il lui eût été donné de pouvoir coloniser et civiliser. Il parut que le droit contemporain devait réagir contre ces extensions abusives de l'occupation des territoires sans maître qui devenaient très souvent un obstacle à la colonisation, dont une pratique rationnelle de l'occupation n'aurait dû être, au contraire, que le moyen et l'instrument. Et les moyens de réaliser cette réaction salutaire contre les occupations fictives ne pouvaient être que les suivants : exiger que l'occupation d'un territoire sans maître fût effective pour qu'elle pût être productrice de souveraineté ; imposer qu'elle fût suivie d'un gouvernement effectif et non interrompu du pays occupé ; en étendre les effets uniquement aux territoires qui forment géographiquement une dépendance immédiate de la région occupée. Mais la Conférence de Berlin de 1885 et les conventions qui intervinrent après celle-ci détruisirent toutes ces espérances. Les articles 34 et 35 de l'Acte général de 1885 laissent aux États qui acquièrent de nouveaux territoires le libre choix entre la proclamation de l'occupation proprement dite et celle du protectorat, et n'imposent pas à l'État acquéreur d'un simple protectorat sur un territoire africain l'obligation d'y organiser une autorité suffisante ; ils continuent ainsi à rendre possible, légitiment même, l'occupation de territoires tout à fait disproportionnés avec les aptitudes colonisatrices de l'État occupant. D'autre part, la coutume généralisée des *sphères d'influence* résultant d'accords conclus entre deux États, maintenait l'abus des occupations fictives, consistant dans l'appropriation de territoires, où non seulement on n'avait pas organisé de gouvernement, mais où n'avait encore été accompli aucun acte effectif d'occupation. C'était, sous un autre nom, le même système de répartition des territoires suivi par le pape Alexandre VI quand, par la bulle du 4 mars 1593, il partageait les territoires qui seraient découverts à l'est et à l'ouest de l'océan Atlantique entre les Espagnols et les Portugais.

Néanmoins, la répartition décrétée par les soins du pape, précisément parce que celui-ci se reconnaissait une espèce de suprématie politique sur les princes chrétiens, était bien moins critiquable, au point de vue juridique comme à celui de l'opportunité, que ne le sont les traités actuels pour la détermination de l'*hinterland*, traités qui se rapportent à des territoires n'appartenant, au moment de la stipulation, ni à l'un ni à l'autre des États contractants, et qui ne peuvent, en conséquence, lier

que ceux-ci seuls, sans avoir la moindre valeur restrictive pour la future activité colonisatrice d'un troisième État.

Quoi qu'il en soit cependant au point de vue général, dans le cas particulier qui nous occupe, le droit de l'Italie à son « *hinterland* » africain n'est certainement pas plus critiquable que celui des autres États sur leurs *hinterlands* respectifs. Bien au contraire, le droit de l'Italie est d'autant plus évident que ces territoires, même indépendamment des traités, sont une dépendance géographique des régions acquises à divers titres par celle-ci le long des côtes et en Abyssinie, tandis que les autres États réclament, au même titre, des pays bien autrement éloignés de leurs possessions de la côte et situés là où existaient déjà, avant toute intervention européenne, comme au Soudan, des États relativement organisés.

Les territoires appartenant à l'Italie sont donc revendiqués par celle-ci sous quatre titres différents : souveraineté proprement dite, protectorat international, protectorat colonial et sphère d'influence. Maintenant nous allons examiner comment ces territoires sont organisés politiquement et administrativement, et quelles lois y sont en vigueur.

V. — Gouvernement central.

La première possession italienne d'Assab avait pris, dès le début, le caractère d'une colonie anglaise de la couronne (crown colony). Et parmi celles-ci, elle correspondait à cette espèce, la moins nombreuse, de possessions anglaises qui reçoivent directement de la métropole non seulement la législation, mais aussi le gouvernement et l'administration, plutôt qu'à l'autre espèce plus nombreuse comprenant celles dont le gouvernement local est une émanation du gouvernement de la mère patrie quant au choix des personnes qui le composent et à leur responsabilité, mais jouit, une fois constitué et dans certains de ses actes, d'une plus grande liberté d'action et d'initiative. Il était naturel que le gouvernement d'Assab fût organisé, dès son origine, selon le premier plutôt que selon le second type des colonies britanniques de la couronne. Une loi de 1882 établissait que le gouvernement pouvait pourvoir, par des arrêtés royaux ou ministériels, à l'organisation législative, administrative et judiciaire de la colonie, en l'harmonisant et en la modifiant successivement selon les exigences locales. La colonie dépendait directe-

ment du ministère des affaires étrangères, qui y était représenté par un commissaire civil.

Le développement territorial pris par les établissements italiens de la mer Rouge ne pouvait entraîner un changement radical dans le caractère de la colonie, ni faire que celle-ci se tranformât, de *colonie de la couronne*, en colonie autonome avec ou sans gouvernement responsable. L'autonomie plus ou moins grande d'une colonie, c'est-à-dire la participation de ses habitants en tout ou en partie à la constitution des pouvoirs qui la régissent, ne peut se justifier que dans des pays où la population est soit de race européenne, soit déjà assimilée à la civilisation européenne; et elle ne pourrait donc pas se concevoir dans une possession tout à fait nouvelle, où il importe surtout d'assurer complètement à l'État colonisateur l'établissement de ces liens qui doivent rattacher à la sienne propre la vie de la colonie. Et tel fut aussi le système inauguré lors de la première période de l'occupation de Massaua. Le décret royal du 5 novembre 1885 avait, en effet, conféré au commandant supérieur en Afrique, outre le commandement de toutes les forces de terre et de mer dans la mer Rouge (art. 1er), la direction supérieure de tous les services dépendants de n'importe quelle administration; mais, pour les questions d'ordre général, dont la solution pouvait influer sur la conduite politique, le commandant supérieur dépendait directement du ministère des affaires étrangères (art. 2), et, pour les services spéciaux, de chacun des ministères respectifs. Le décret du 26 février 1887 mettait le gouverneur sous la dépendance du ministère de la guerre, sans modifier ses pouvoirs qui étaient tout à fait illimités dans ses rapports avec les habitants italiens et indigènes de la colonie, et complètement délimités et subordonnés dans ses rapports avec le gouvernement central.

Dans l'organisation successive des possessions italiennes dans la mer Rouge, une modification au régime originaire d'Assab pouvait cependant être réalisée, en s'inspirant du type le plus nombreux des colonies anglaises de la couronne.

On pouvait, en effet, organiser une colonie tout à fait dépendante de la métropole, mais sur le territoire de laquelle fût constitué, par la métropole elle-même, un gouvernement doté de quelque initiative dans l'exercice de ses pouvoirs délégués. Et telle fut précisément la conception appliquée dans la constitution de la *colonie Érythrée* [1]. Sous ce

[1] Décret du 1er juin 1890. 6592, série 2, art. 1er.

nom étaient réunies en colonie unique toutes les possessions italiennes de la mer Rouge, et on en conférait l'administration à un gouverneur civil et militaire (art. 2 et 3) correspondant au « gouverneur et commandant des forces » des colonies britanniques de même sorte. Le gouverneur était placé, pour les affaires civiles, sous la dépendance du ministre des affaires étrangères et, pour les affaires militaires, sous celle des ministres de la guerre et de la marine (art. 4). A côté du gouverneur étaient nommés trois conseillers civils (art. 5, 6 et 7) qui constituaient avec lui (art. 11, 12 et 15) le conseil de gouvernement, correspondant en même temps au conseil exécutif et au conseil législatif des colonies anglaises de la couronne. Ce système n'a pas donné de bons résultats. Le conseil de gouvernement n'a jamais été convoqué; ses attributions vinrent peu à peu se concentrer dans celles du gouverneur et le décret du 25 septembre 1891 ([1]) a supprimé le conseil. Ce décret ne laissait subsister du régime de l'année précédente que le gouverneur civil et militaire, sans modifier cependant le caractère juridique de la colonie; car, si l'on supprimait un organisme analogue à ceux qui subsistent dans les colonies anglaises et qui aurait permis à l'autonomie relative et limitée des autorités coloniales de se développer librement, cependant cette autonomie et cette initiative n'étaient pas supprimées, mais simplement concentrées dans la personne du gouverneur civil et militaire.

Ce caractère s'est affirmé d'une manière encore plus nette par le décret du 18 février 1894 ([2]), qui plaça la colonie (art. 2) sous la dépendance directe et sous la responsabilité du ministre des affaires étrangères. La direction même d'une administration unique était confiée au gouverneur de la colonie. La gestion des profits et dépenses présentant un caractère colonial relevait d'une administration spéciale et autonome, et, chaque année, les comptes de la colonie elle-même (art. 1) étaient soumis pour approbation au ministre des affaires étrangères ([3]), qui représente toujours l'autorité souveraine de la métropole dans le gouvernement de la colonie.

Le gouvernement central colonial est représenté par le gouverneur assisté d'un secrétaire particulier ([4]). Le gouverneur, sous la surveil-

([1]) N° 573, art. 1er.

([2]) N° 68. *Gazette officielle* du 5 mars 1894, n° 54.

([3]) Règlement organique administratif pour la colonie Érythrée. Annexe au décret royal du 18 février 1894.

([4]) Cadre organique, n° 1. Annexe au décret royal du 18 février 1894, n° 68.

lance du ministre des affaires étrangères, dirige la politique de la colonie, préside au fonctionnement des services civils et à la gestion administrative des finances [1], dispose, en vertu de motifs politiques, des forces de terre et de mer se trouvant sur le territoire de la colonie (art. 2 et 3) et dirige ce qu'on appelle les bureaux *du gouverneur*, c'est-à-dire les services *politico-militaire*, de *l'administration centrale*, des *affaires civiles*, du *domaine de l'État* et de *consultation légale*, entre lesquels se répartissent les affaires de la colonie (art. 6, 36 et 37).

Les deux premiers services agissent comme bureaux du secrétaire du gouverneur et tous les actes qui en émanent doivent être signés par celui-ci ou par ses subordonnés, sauf peu d'exceptions (art. 9). Les trois autres services agissent d'une manière autonome selon les instructions du gouverneur, et le service de consultation légale correspond directement avec les différents bureaux du gouvernement et avec les commissaires royaux (art. 39).

Les affaires politiques et tout ce qui se rattache directement à l'exercice de la souveraineté sont cependant de la dépendance directe du bureau du gouverneur (art. 7). Celui-ci traite directement les affaires générales et celles qui, par leur nature, ne concernent aucun des autres services, ou que le gouverneur croit bon de s'attribuer à lui-même; il étudie les propositions destinées à l'examen du ministère italien, pour autant qu'elles s'appliquent à l'organisation judiciaire, aux mesures à prendre pour la sécurité publique, pour le développement de l'industrie et du commerce, et il accorde ses soins à la promulgation et à l'exécution des actes concernant la colonie et émanés du gouvernement central. Au moyen du service politico-militaire (art. 9, 10 et 11), le gouverneur traite les questions de politique générale et prend les informations nécessaires relatives aux peuplades avoisinantes. Au moyen du service de l'administration centrale (art. 15 et 16), il fait préparer le budget des finances coloniales pour l'envoyer au ministre des affaires étrangères, surveille la gestion administrative de la colonie et rassemble les comptes de toute l'administration pour les présenter à la revision du gouvernement central. C'est auprès de ce bureau administratif qu'il fait enregistrer les décrets spéciaux, s'occupant des finances coloniales (art. 18); c'est grâce à lui qu'il fait faire les redditions de comptes pour les contrats à signer, qu'il exerce une surveillance sur l'exécution de ceux qui sont

(1) Règlement organique, art. 1er.

déjà signés (art. 19) et qu'il fait étudier (art. 20) toutes les mesures administratives qui peuvent intéresser les finances coloniales.

Le gouverneur est nommé par un décret royal ([1]). S'il fallait nommer un régent, celui-ci devrait être désigné également par décret royal. Quand, d'autre part, le gouverneur doit s'absenter de la colonie, ou ne peut momentanément, pour un motif quelconque, s'acquitter des fonctions inhérentes à sa charge, il est remplacé d'après les ordres donnés, dans chaque cas, par le ministère des affaires étrangères. Pour organiser, avec des garanties suffisantes de capacité, les différentes administrations dépendant du gouverneur, le décret du 18 février 1894 a institué un corps de vingt officiers et de trente-cinq commis coloniaux (art. 1, 5, 6 et 7), choisis, les premiers, parmi les officiers de l'armée et de la marine, parmi les employés de l'État ayant fait preuve d'aptitudes spéciales pour les affaires coloniales et, exceptionnellement, parmi les explorateurs italiens; les seconds, parmi les sous-officiers de l'armée et de la marine qui ont servi jusqu'à leur congé dans la colonie et, exceptionnellement, parmi d'autres militaires ayant servi jusqu'au congé dans la colonie ou parmi des civils se trouvant dans des conditions analogues.

VI. — Gouvernement local.

Le gouvernement local n'aurait pas pu, sans de graves inconvénients, s'organiser sur un plan parfaitement uniforme. Non seulement l'uniformité rencontrait un obstacle matériel dans les difficultés financières, non seulement elle était rendue impossible en principe par la diversité des degrés et des titres de la suprématie italienne dans ces contrées, mais encore, en dehors de ces circonstances, une certaine variété dans le mode de gouvernement aurait toujours été nécessaire, pour les mêmes raisons qui, en Algérie, par exemple, ont fait distinguer un territoire civil et un territoire militaire. Sous un même gouvernement vivent dans l'Érythrée des populations tout à fait différentes par la race et par la foi religieuse, soumises à des traditions opposées, agitées par des aspirations contraires, diversement aptes à éprouver l'influence de la civilisation européenne, et diversement susceptibles de subir et d'accepter le même régime de gouvernement. Dans des territoires d'une telle variété, et avec des populations aussi hétérogènes, le gouvernement colonial, s'il ne veut pas faillir

([1]) Règlement organique, titre II, part. I, art. 74.

à sa tâche, doit nécessairement être conçu d'une manière analytique. Cette nécessité devient tout à fait indispensable si, comme dans le cas de l'Érythrée, la souveraineté n'est pas établie et assise avec la même force dans tout le territoire, et quand la possibilité ou la volonté fait défaut d'étendre à tout le pays soumis une parfaite uniformité de domination.

Dans le territoire immédiatement dépendant de Massaua, où est le siège du gouvernement de la colonie, celui-ci pouvait assez facilement s'acquitter des fonctions du gouvernement local [1], soit directement, soit en se contentant de contrôler l'action des chefs indigènes. Le service politico-militaire y a donc une double fonction : d'abord il doit traiter les affaires de la politique générale pour l'administration desquelles il fonctionne à côté du gouverneur, aussi bien au siège normal du gouvernement, que dans les localités éventuelles où ce siège pourrait se transporter ; en second lieu, il sert d'organe de gouvernement local et, comme tel, il a des attributions limitées au district de Massaua, mais dont il s'acquitte toujours à son siège normal, avec un protocole spécial et des archives absolument distinctes de celles qui sont relatives aux affaires générales. Quant aux affaires municipales, elles sont confiées, dans la ville de Massaua, à la municipalité, dans le reste du district de Massaua, au bureau des affaires civiles. Celui-ci, pour tout ce qui se rapporte à la douane, à la poste, aux télégraphes, aux courriers, à l'hygiène, au culte, à l'instruction et à l'état civil, a des attributions s'étendant à toute la colonie ; mais, au contraire, pour ce qui se rattache à une partie quelconque de l'administration municipale, ses fonctions n'affectent qu'un caractère local, ne dépassent pas le district et ne peuvent pas non plus s'exercer dans la ville de Massaua [2]. Cela ne signifie pas cependant que Massaua ait été dotée d'une autonomie communale. Quand il s'agit de revendiquer cette autonomie, les éléments les plus variés de la population se mirent d'accord; et avant le départ de la commission parlementaire d'enquête qui visita la colonie en 1891, on présenta à celle-ci une pétition recouverte des signatures de 62 notables italiens, étrangers et indigènes qui demandaient, entre autres choses, l'institution d'une chambre de commerce et d'un municipe à Massaua. Mais on ne put donner suite à ces sollicitations que d'une manière restreinte; en effet, les Italiens résidant à Massaua étaient peu nombreux,

[1] Règlement cité, art. 9, 2°, et art. 13.
[2] Règlement cité, art. 24 et 31.

et leur donner tous les droits municipaux eût constitué une oligarchie pesant bien autrement sur les indigènes et sur les étrangers que l'autorité même du gouvernement administrant dans l'intérêt de tous ; d'autre part, la population indigène n'avait pas, à bien des égards, la maturité nécessaire pour constituer un municipe qui eût mis dans ses mains une part aussi considérable de l'autorité.

Ces réflexions ont suggéré le décret royal du 26 février 1893 qui créa et organisa une commission municipale pour l'administration de la ville de Massaua et de son district (1). En effet, si cette commission représente par ses attributions un organisme d'administration locale, cependant elle ne garantit, ni par son mode de composition, ni par la valeur exécutive ou l'autorité de ses délibérations, une véritable autorité communale, caractérisée par un ensemble de libertés municipales. Ses attributions sont en effet celles d'une administration municipale (2); mais ses décisions peuvent être suspendues par son président (3), qui représente dans son sein le pouvoir exécutif (4), et annulées par le gouverneur chaque fois qu'il les croit dangereuses pour l'intérêt public (5). La commission formée par des nominations émanant du gouverneur, et non par élection du corps électoral, n'est pas une assemblée élective, mais un comité de notables (6); et indépendamment de la proportion numérique des populations respectives, elle est composée, à l'exclusion de tout

(1) Décret royal du 26 février 1893, n° 137, art. 1er.

(2) Décret cité, art. XI : « La commission délibère surtout sur ce qui concerne les services exclusivement administratifs de la ville et du district, et s'occupe particulièrement des objets suivants : *a)* état civil et service médical ; *b)* service et établissements sanitaires ; *c)* œuvres pieuses et bienfaisance ; *d)* travaux publics et entretien des rues, des différents locaux, des conduites d'eau et des fontaines ; *e)* nettoyage, éclairage et autres services publics ; *f)* hygiène publique et cimetières ; *g)* écoles et églises ; *h)* administration des recettes rentrées et des dépenses. »

(3) « Art. IX. Le chef de service des affaires internes dispose d'un vote, et a la faculté de suspendre l'exécution des décisions prises, pour en référer au gouverneur. »

(4) « Art. II. La commission est composée de neuf commissaires présidés par le chef de service des affaires internes. En cas d'absence ou d'empêchement de ce dernier, le gouverneur désigne, parmi les employés de la colonie, celui qui doit le remplacer. »

« Art. X. Le chef de service des affaires internes fait exécuter les décisions et délègue aux commissaires la direction et la surveillance de services déterminés. »

(5) « Art. IX. Le gouverneur, auquel doit être transmis un exemplaire des procès-verbaux des délibérations, dans les cinq jours qui suivent la tenue des séances, annule, par un décret motivé, les délibérations illégales ou contraires à l'intérêt public. »

(6) « Art. III. Les commissaires sont choisis par le gouverneur parmi les notables de la cité et du district. »

élément étranger, et de telle façon que les commissaires italiens aient toujours la prépondérance sur les indigènes ([1]).

En dehors du district de Massaua, le gouvernement local est représenté également par des délégués ou commissaires spéciaux dans les autres districts possédés en toute souveraineté et administrés directement. En Assab, jusque trois ans avant l'occupation de Massaua, le gouvernement avait été placé sous la direction d'un commissaire civil ([2]). A celui-ci, le règlement organique pour la colonie Érythrée ajoutait (art. 47) les deux commissariats d'Asmara et de Keren. Chaque commissaire représente l'autorité du gouverneur dans sa zone respective ; ils ont la surveillance immédiate de tous les services d'un caractère civil et sont même, pour ce motif. en relations directes avec le bureau central des services administratifs, avec celui des affaires civiles et avec celui du domaine ; de plus, ils surveillent les faits et gestes des chefs des différentes régions ou tribus dans leur zone respective et ont la haute direction de l'administration régulière de la justice, ayant aussi (art. 67), à l'exception d'Assab, un tribunal militaire. Les trois commissariats ont à s'acquitter, en outre, des soins de l'état civil, quant aux actes de naissance et de décès, abandonnant du reste au service central des affaires civiles, pour tout ce qui concerne le mariage et le service médical, une compétence exclusive dans tout le territoire de la colonie (art. 28).

Cette répartition des commissariats et la division correspondante du territoire colonial en zones, n'ont cependant rien d'absolu ; car, à mesure que la domination directe s'étendra, d'autres zones seront formées et d'autres commissariats institués. Ainsi l'annexion de la plus grande partie du Tigré rendra nécessaire l'institution d'un commissariat à Adua, et un autre devra être établi à Kassala, quand y auront cessé les exigences d'un gouvernement purement militaire.

Actuellement, sur tout le territoire de Kassala et dans la zone d'influence italienne qui se trouve à l'occident de Mogareb-Barca ([3]) toute l'autorité et tous les pouvoirs sont concentrés, sous la surveillance

([1]) « Art. III. Les commissaires sont choisis : six parmi les Italiens, trois parmi les indigènes, sujets italiens. »

« Art. VII. Pour qu'une réunion soit légale, il faut la présence de la moitié plus un des membres qui composent l'assemblée, à condition cependant que la majorité soit composée d'Italiens ; à la seconde convocation, la séance a lieu, quel que soit le nombre des présents, pourvu que la majorité appartienne aux Italiens. »

([2]) Loi du 5 juillet 1882, art. 2.

([3]) Décret du général Baratieri, gouverneur de l'Érythée, du 15 août 1894, art. 5.

du gouverneur (1), dans la personne du commandant de la garnison de Kassala, soit pour les rapports avec les indigènes (2), soit à l'égard de ceux qui résident sur le territoire (3). Dans cette zone de frontière, comme dans les autres, chaque fois que les circonstances l'exigent, ces attributions, qui sont simplement déléguées, sont enlevées au commandant militaire par le gouverneur, qui se les réserve dans ce cas afin de ne pas compromettre l'avenir de la colonisation (4).

Dans tous les territoires de l'Érythrée où l'administration italienne n'est pas établie, mais où est fixé notre protectorat, l'autorité italienne est déléguée aux chefs indigènes après investiture, comme c'était le cas à Keren pour Barambaras Kaffel jusqu'au moment où il fut fait prisonnier; ou bien elle est exercée, avec beaucoup plus d'opportunité, par des résidents italiens accrédités auprès des chefs indigènes. Ces résidents, qui ont quelques-unes des attributions des consuls et quelques-unes de celles des gouverneurs, présentent un caractère mixte, à la fois international et administratif; ils constituent, comme tels, l'expression la mieux appropriée d'un rapport qui, comme le protectorat, conçu dans sa forme la plus développée et la plus répandue, manifeste précisément ces deux caractères réunis. Le nombre des résidents n'est pas déterminé, comme ne sont pas déterminés non plus les princes et chefs auprès desquels un résident doit être accrédité. On abandonne toutes ces dispositions à prendre à l'initiative et à la volonté du gouverneur (5).

Ces résidents, complètement analogues aux résidents anglais placés près des chefs de l'Inde, font sentir dans la région et dans la tribu auprès

(1) Décret cité, art. IV : « Il dépend directement du gouverneur pour tout ce qui concerne les affaires politico-militaires. »

(2) « Art. I, *c*..... nommer les chefs des tribus indigènes, sauf approbation définitive du gouvernement colonial. »

(3) « Art. III. Il peut accorder des concessions temporaires pour la culture des terrains, concessions s'étendant jusqu'à une année. »

« Art. I. *b*..... de chasser de la zone soumise à sa juridiction les individus qu'il estimerait dangereux pour la tranquillité et la sécurité publiques..... ordonnant la traduction à Keren des prévenus.

(4) Décret du général Baratieri, gouverneur de l'Érythrée, rendu à Asmara le 18 mars 1895 :

« Art. I. La direction de tous les services civils et la direction et préparation effective des opérations militaires dans les zones de Keren et de Kassala, sont confiées au commandant des troupes royales à dater du jour du 20 mars.

« Art. II. A dater de ce jour, il saisit le commandement direct de toutes les troupes et assume l'administration des services correspondants dans la zone d'Asmara. »

(5) Règlement organique, art. 5.

de laquelle ils sont accrédités, l'action du gouvernement, étendent et dirigent le service d'information, surveillent la conduite des chefs indigènes, étudient les régions où ils demeurent et, quand le cas se présente, prennent le commandement des troupes de frontière, étant à cet effet en relations avec le commandant des troupes. Si un résident se trouve accrédité auprès d'un chef indigène vivant en dehors d'une des zones déjà organisées, il correspond uniquement avec le gouverneur; s'il séjourne auprès d'un chef vivant dans le territoire d'une zone, il se trouvera en relations, non seulement avec le gouverneur, mais encore avec le commissaire de la zone, pour le tenir au courant de ce qui peut l'intéresser, et pour mettre à exécution les études et les travaux que ce dernier réclamerait de lui.

La souveraineté italienne dans la péninsule des Somalis ne dépassant pas encore les limites du protectorat colonial, ne demande pas une série de résidents auprès des chefs locaux. La souveraineté y est représentée par les commandants des navires royaux de guerre, par le consul italien de Zanzibar et par la Compagnie Filonardi, concessionnaire des Benadir.

Dans les sultanats d'Obia et d'Alula qui, dans ce territoire, ont accepté d'abord le protectorat italien, l'autorité et la suzeraineté italiennes s'exercent sur les sultans respectifs. La côte de Mereg à Jumbo a été concédée, pour être administrée, à la Compagnie Filonardi, analogue pour les droits et les obligations aux compagnies coloniales anglaises du Niger et de l'Afrique orientale. Pour l'un et pour l'autre territoire, on publia, le 14 mars 1895, un règlement de protectorat.

Il s'agit d'un pays très vaste, encore incomplètement exploré dans l'intérieur, et d'une souveraineté qui se trouve au début de son exercice et qui n'a donc pu donner jusqu'ici de grands résultats. Ceux-ci cependant sont, sous un certain rapport, assez notables. Parmi les différents buts que l'Italie s'est proposé d'atteindre en affirmant sa souveraineté sur le pays des Somalis, il y a celui de combattre de toutes les manières, conformément à l'Acte général de la Conférence de Bruxelles, la traite des noirs et le commerce des armes et des boissons alcooliques. Actuellement, l'engagement de faire respecter précisément ces clauses de l'Acte général de Berlin et de la Conférence de Bruxelles, a été pris vis-à-vis de l'Italie par les sultans d'Obia et d'Alula. Le capitaine Filonardi se préoccupe d'en assurer sévèrement l'exécution dans le territoire des Benadir, territoire dont la compagnie qu'il repré-

sente a la concession; et dans le règlement de protectorat sur la côte de Mereg à Jumbo, publié le 14 mars de cette année, il est fait spécialement mention de la répression de la traite, ainsi que des moyens servant à porter obstacle au commerce des armes et des boissons alcooliques. Voilà déjà un bon début pour l'exercice du protectorat, et c'est assez pour en justifier l'existence.

VII. — Régime militaire et financier.

Les conditions de sécurité précaire dans lesquelles s'est trouvée longtemps la colonie, et le voisinage de populations aussi belliqueuses et aussi bien armées que les Abyssins et les Derviches, ont fait prévaloir jusque maintenant les préoccupations militaires et ont fait attribuer une grande importance au régime militaire de la colonie. Ensuite, les difficultés que les conditions du sol et du climat opposent dans ces pays aux aptitudes militaires des troupes européennes, ont suggéré d'organiser, à côté du corps d'occupation italien, un corps indigène de troupes coloniales, commandées par des officiers italiens, et destinées à remplacer peu à peu les soldats européens [1]. Ainsi l'on eut, au commencement de 1894, sans tenir compte des officiers, 1,500 hommes de troupes italiennes et 4,368 de troupes indigènes, augmentées encore un peu dans le courant de l'année, selon les besoins des dernières hostilités [2].

Quant à l'administration financière, elle ne pouvait et ne pourra même jouir avant longtemps d'une certaine autonomie bureaucratique, pas plus que d'une indépendance économique. Il arrive rarement que le budget d'une colonie récente ne soit pas en déficit; et c'est toujours le cas quand, à toutes les autres causes de dépense, s'ajoutent les nécessités extraordinaires d'un régime militaire servant à assurer la sécurité du territoire et d'impérieuses nécessités d'expansion. A ce déficit colonial doit correspondre une activité, qui devient à son tour une source de déficit pour le budget de la métropole. Et il est, par conséquent, naturel que toute l'administration de la colonie soit soumise à un contrôle et à une reddition de comptes envers la métropole, même pour tout ce qui ne serait pas matière législative, aussi longtemps que la colonie elle-même constitue pour la métropole une occasion de dépenses.

[1] Annexe au décret royal du 18 février 1894. Cadre organique n° 2.

[2] V. Règlement organique, IIe partie, art. 88-90, 105-109, 117-121.

Cependant, pour simplifier cette dépendance et pour empêcher qu'elle ne devînt une source trop grande de lenteurs dans les affaires publiques de la colonie elle-même, on rendit le décret du 18 février 1894, qui unifia le budget colonial, et en confia la gestion unique au gouverneur, tout en le plaçant sous la responsabilité du ministre des affaires étrangères [1]. Pour alimenter les revenus locaux, on avait, outre les ressources du budget italien, celles qui provenaient des impôts coloniaux. Parmi ceux-ci, il y a lieu de citer les droits de douane, uniformes pour toute la colonie, dont le prélèvement fut déterminé par le règlement des douanes pour l'Érythrée du 10 décembre 1893 [2]. Les autres ressources du budget, élaboré dans la colonie, revu au ministère et approuvé enfin par la Chambre italienne, sont, par contre, le résultat d'une répartition très variée, aussi variée que l'est le régime politique des différentes régions lui-même [3]. En effet, outre le produit des douanes et des postes, qui présente un certain caractère d'uniformité — en principe du moins, sinon de fait — la taxe sur les produits industriels ne peut encore être levée qu'à Massaua et dans les commissariats royaux d'Asmara et de Keren, et l'impôt foncier sur les terrains des campagnes n'existant pas, il n'est recouvré qu'une simple redevance de loyer sur les terrains appartenant au domaine de l'État et qui ont été concédés par le gouvernement pour être cultivés. Beaucoup de populations indigènes se sont engagées à fournir, dans des proportions différentes, un tribut, qui, bien souvent, ne parvient qu'en nature; et alors il incombe au gouvernement central ou aux gouvernements locaux d'en réaliser la valeur (art. 278). En outre, les princes de ces peuples qui payent un tribut exigent, à leur tour, personnellement, une pension du trésor colonial, et celui-ci a, par conséquent, à se préoccuper à la fois de la liquidation et de la compensation des deux parties, c'est-à-dire respectivement du tribut et de la pension (art. 219, 233, 234). Le bureau central d'administration exerce, de plus, des fonctions plus larges que celles d'un bureau provincial (*giunta provinciale*), en surveillant la rentrée des recettes municipales et les dépenses correspondantes faites par la commission municipale de Massaua (art. 193, 200), et en pourvoyant aux dépenses causées par les expériences de colonisation (art. 237).

[1] *Gazette officielle*, 5 mars 1894, n° 54. Décret royal 68 sur l'établissement des services civils et militaires dans la colonie d'Érythrée, art. 1 et 2.

[2] *Bulletin du ministère des affaires étrangères*. Janv. 1894, p. 16-31. Décret royal 701.

[3] Règlement organique, art. 122-123 et 127-139.

Les projets d'imposition des tributs aux indigènes, ainsi que leur recouvrement, regardent les commissaires respectifs (art. 49); et un bureau du domaine (art. 33 et 34) a été institué pour tenir au courant et compléter le cadastre de la colonie, pour délimiter et constituer sur des bases sérieuses le domaine de l'État, pour administrer les terrains qui appartiennent à celui-ci, pour poursuivre leur division en lots, destinés à être concédés, et pourvoir à la surveillance et à l'amélioration des bois, des pâturages, des carrières et des mines.

L'administration financière de la colonie Érythrée ne peut donc être uniforme; elle doit varier et s'étendre depuis la levée régulière des impôts dans les centres les plus directement régis et les plus civilisés, jusqu'à la perception d'un unique impôt collectif quand il s'agit des nations à demi indépendantes de l'intérieur.

Vu le peu de rapports commerciaux entre l'Italie et l'Érythrée [1], et la vie économique peu florissante de la colonie elle-même, l'administration financière italienne ne peut y produire de grands bénéfices. Son premier et plus grand devoir devrait même être, non pas de devenir immédiatement avantageuse, au point de vue fiscal, mais, en renonçant à des effets fiscaux immédiats, d'y développer, au lieu d'y stériliser, dès son apparition, tout germe de prospérité.

Dans ce but, l'agriculture devrait être le plus possible exempte d'impôts, et la propriété et ses garanties devraient être convenablement ordonnées. Le domaine de l'État devrait être déterminé d'abord avec beaucoup d'équité, et il faudrait bien régler, avant de les repousser, les prétentions éventuelles, soit collectives, soit individuelles, des indigènes. Quant aux concessions, elles devraient être faites à des cultivateurs de bonne foi, et par superficies modérées, de manière à empêcher des spéculateurs avides de frustrer le gouvernement d'un avantage, pour faire ensuite de la concession un moyen de tyrannie vis-à-vis des indigènes.

Dans la même intention, on ne devrait pas autoriser les ventes faites par des indigènes à des Européens, Italiens ou d'autre nationalité, sans l'assentiment du gouverneur, et conformément à l'avis préalable du bureau des affaires civiles. A ce sujet, la prohibition absolue de ces ventes, qui était en vigueur, a été maintenue malgré les critiques de la

[1] Relation générale de la Commission royale d'enquête sur la colonie Érythrée, p. 56 et 151-152.

commission d'enquête. Elle est peut-être trop absolue [1], mais, d'autre part, la liberté complète des transactions constituerait dans l'Érythrée, comme elle a constitué ailleurs, un véritable péril, non seulement pour l'État, mais surtout pour les intérêts des indigènes, trop souvent victimes des vices, des fautes et de l'astuce d'une civilisation raffinée.

VIII. — Caractère juridique de la colonie.

La condition juridique d'une dépendance coloniale ne varie pas, qu'elle soit possédée par un État doté d'institutions parlementaires ou par un État régi par un gouvernement absolu. Dans l'un comme dans l'autre cas, la dépendance se trouve à l'égard de la métropole dans la situation d'une possession dont la population ne peut réclamer aucun droit, prétendre à aucune garantie qui ne lui aient été accordés spontanément et en toute liberté par la mère patrie. Quand il s'agit de décider du gouvernement et des destinées politiques de l'Inde, c'est le gouvernement anglais qui est compétent, représenté par son cabinet et son parlement, vis-à-vis duquel le premier est responsable. Faut-il fixer le sort et l'administration de la Transcaucasie, c'est le gouvernement russe auquel ce soin incombe; et celui-ci dépend en toutes choses de la personne du tsar, étant responsable envers lui exclusivement. Mais, que la domination coloniale soit personnifiée dans un seul individu ou représentée par une collectivité, cette circonstance, qui manifeste une diversité constitutionnelle dans la personne du possédant, ne change cependant pas les caractères et ne modifie en rien les droits de la région possédée. Celle-ci, possession du peuple anglais dans le premier cas et de l'empire du tsar dans le second, constitue toujours un territoire possédé et une population gouvernée par des étrangers, ne jouissant d'aucun droit ni d'aucune prérogative qui ne soient pas des concessions de l'État dont ils dépendent. C'est ainsi qu'il arrive que, bien qu'elles soient soumises dans la métropole à une surveillance et à un contrôle variés, les auto-

[1] Décret du général Baldissera, commandant supérieur des troupes d'Afrique, du 22 octobre 1889 :

« 1. Sont considérées comme nulles et sans aucun effet les ventes de terrains intervenues entre indigènes et Européens antérieurement à la revision des propriétés foncières et depuis le 2 juin 1889.

« 2. Sont considérées comme nulles et sans aucun effet les prises de possession opérées dans la période de temps indiquée, tant du côté des indigènes que des Européens. »

rités constituées par celle-ci dans le territoire colonial peuvent y exercer, outre les fonctions du gouvernement proprement dit, de véritables fonctions législatives. Telle est aussi la compétence du conseil législatif, composé de fonctionnaires nommés par le gouvernement anglais, dans les colonies de la couronne. Telle était la compétence réservée au gounement italien par la loi de 1882 (art. 2) pour l'organisation d'Assab; et c'est à la même conception que s'en est tenue la loi du 1er juillet 1890 sur l'application des lois du royaume dans la colonie Érythrée. Cette loi accordait au gouvernement (art. 1er) la faculté de publier dans l'Érythrée les lois qui régissent l'état personnel des indigènes, et de déterminer les mesures locales de justice, de police et d'administration, pourvu qu'elles ne chargent pas le trésor de l'État de nouvelles dépenses. En outre, sauf le respect de toutes les garanties concernant l'état de personne et de famille des habitants italiens, le gouvernement était autorisé par cette loi à publier les lois civiles et pénales du royaume, avec les modifications qu'il croirait appropriées aux conditions locales. Le pouvoir exécutif a donc la mission, dans l'Érythrée, de publier des décrets qui y ont force de loi et présentent un caractère obligatoire, soit qu'il s'agisse de dispositions nouvelles, soit qu'on ne songe qu'à adopter et à modifier, eu égard à ce territoire, des dispositions de lois italiennes existantes. Il faut se rendre compte que l'autorité législative du gouvernement dans l'Érythrée n'est limitée, quant aux indigènes, que tout à fait indirectement, pour le cas où les lois éventuellement promulguées pourraient entraîner un dommage pour le trésor de l'État; qu'aucune autre limite de droit public n'y est apportée par rapport aux étrangers européens; et que, pour les Italiens résidant là, il n'y a que l'état de personne et de famille qui échappe à la compétence législative du gouvernement. Si l'on tient compte de ces circonstances, il est manifeste que, la période des guerres une fois passée, les garanties sérieuses de liberté personnelle et de droit d'établissement paraîtront insuffisantes. C'est donc avec raison que la commission d'enquête a appelé sur ce point l'attention du Parlement italien (1).

IX. — Droit en vigueur pour les Européens et pour les indigènes.

La nécessité de protéger contre les intrigues étrangères la sécurité de la colonie et d'empêcher que des immigrants italiens d'une moralité

(1) Relation citée, p. 156-157.

douteuse ne compromettent le prestige de la patrie (1), justifie sans doute la concession au gouvernement d'une grande latitude concernant le droit d'expulser du territoire de la colonie aussi bien les étrangers que les nationaux. Mais les intérêts des Italiens sont suffisamment sauvegardés si, lors de l'exercice éventuel de ce droit d'expulsion, les résidents dans la colonie sont entourés de plus grandes garanties.

Dans le droit civil et pénal, dans la juridiction et dans la procédure, certaines garanties, il est vrai, ne font pas défaut; le règlement des douanes lui-même tient compte de la différence entre Européens et indigènes notamment quant à l'autorisation des visites domiciliaires pour soupçon de contrebande (2); à certains égards, on pourrait même dire que les distinctions entre Européens et indigènes sont excessives; mais, par rapport à certaines prérogatives de droit public, entre autres le droit d'établissement et la défense contre l'expulsion, quelle que soit actuellement la situation de fait, les garanties de droit sont encore trop insuffisantes pour pouvoir encourager l'immigration de personnes entreprenantes et utiles à la colonie. De plus, pour ce qui touche les indigènes, il ne me paraît pas nécessaire que les garanties d'inviolabilité et de liberté, qui constituent une école de dignité personnelle, restent aussi nulles qu'elles le sont maintenant. Les indigènes sont des sujets et doivent l'être, plutôt que citoyens; mais si la colonisation, comme tant d'humanitaires l'ont proclamé et comme la Conférence de Berlin de 1885 l'a reconnu, ne doit pas seulement être une entreprise pour le colonisateur, mais aussi une école pour le colonisé, il conviendrait de rendre peu à peu la situation de ces sujets africains plus conforme à l'idéal européen de la dignité humaine.

Le droit privé des Italiens établis dans la colonie n'est pas de fait (3), mais pourrait être de droit très différent de celui qui est en vigueur en Italie. En réalité, l'autorité coloniale pourrait modifier les lois italiennes pour tout ce qui ne regarde pas l'état de personne et de famille. Et si

(1) Livre vert. Pourparlers du gouverneur de l'Érythrée avec les chefs du Tigré. Chambre des députés, séance du 14 juin 1892, nº 5, p. 9.

(2) Décret royal nº 701 qui approuve le règlement des douanes pour l'Érythrée, titre VI, art. 48.

(3) Le gouvernement s'est sagement abstenu de faire usage de la liberté accordée par la loi du 1er juillet 1890 d'accommoder les lois italiennes au territoire ; et les lois italiennes, sans modification aucune, y sont citées et invoquées comme des lois normalement en vigueur, dans les ordonnances des autorités et dans les sentences des juges et des tribunaux.

elle le faisait, les Italiens résidant en Afrique ne pourraient plus, sauf ces deux exceptions, invoquer l'application de la loi civile italienne, puisqu'il existerait alors une règle spéciale de droit privé, légalement obligatoire, même pour eux, comme droit particulier, dans le territoire de la colonie. Si, néanmoins, la loi promulguée dans la colonie ne faisait explicitement mention du contraire (1), celle-ci n'aurait d'effet que dans le seul district de Massaua, c'est-à-dire la ville même, Ab-el-Kader, Gherar, Toulud, Otumlo, Moncullo et le territoire intermédiaire. Ainsi, eu égard à la situation de fait, quant au droit privé, les Italiens résidant dans la colonie continuent à demeurer soumis aux lois civiles italiennes. Le gouvernement et les autorités de la colonie ont cependant la faculté de modifier ces lois, sauf les exceptions signalées. En supposant qu'on les modifie explicitement pour tout le territoire de la colonie, ces modifications atteindraient les habitants italiens sur toute la superficie où est affirmée notre souveraineté; si, au contraire, on négligerait d'ajouter une indication quelconque au sujet de l'extension territoriale de l'applicabilité du nouveau décret législatif, ce dernier ne serait applicable que dans le seul district de Massaua, et le citoyen italien continuerait, dans toutes les autres régions de la colonie, à relever uniquement des dispositions non modifiées des lois civiles et commerciales de son pays.

Quant aux indigènes, le gouvernement italien est autorisé (2) à publier des décrets législatifs qui règlent leur état personnel et leurs relations de droit privé. De telles lois doivent être publiées en langue italienne avec la traduction en arabe, et aussi en amharic, si elles concernent des territoires de la haute plaine, sans qu'on puisse cependant, en cas de discordance entre les différents textes, en invoquer un autre que le texte italien (3). Il serait pourtant imprudent et dangereux de faire un usage immodéré de cette faculté en voulant en étendre l'usage au delà des limites où le réclament et les exigences de la civilisation et la nécessité de coordonner la vie juridique de populations diverses, vivant sous une même domination (4). Et c'est pourquoi le gouvernement italien a laissé subsister les droits antérieurs des indigènes (5). Le droit

(1) Décret royal du 5 mai 1892, art. 1er.
(2) Loi du 1er juillet 1890, art. 1er.
(3) Décret du 5 mai 1892, art. 5.
(4) Relation de la Commission d'enquête, p. 160-161.
(5) Relation de la Commission d'enquête, p. 158-160.

islamique sunnite est donc complètement en vigueur pour les indigènes de Massaua et de ses environs et dans le territoire de Kassala. Les sources de ce droit sont le Coran, la Sunna, recueil de traditions orthodoxes, les Fetvahs ou avis du Cheik-ul-Islam et des plus célèbres muphtis et ulémas, les traités généraux et spéciaux des docteurs de la loi, notamment de ceux du rite Hanéfite, et le Kanun, c'est-à-dire le recueil des lois et des décrets des différents souverains laïques, recueil dans lequel vient aussi s'incorporer la législation italienne particulière de ce territoire. Peut-être, dans l'avenir, le droit mahométan de l'Érythrée sera-t-il codifié; mais il est plus probable que, d'après l'exemple de l'Inde anglaise, on fera codifier quelque partie plus importante seulement et que, ainsi qu'il est arrivé précisément dans l'Inde, quelque digeste provenant d'une compilation privée coordonnera, d'autre part, les différents éléments pour les exigences de la pratique. Parmi les Hababs, les Takués, les Mensas, les Maréas, les Begruks, les Alghedens, les Sabderat, les Beni-Amer et les Bogos, à côté du droit islamique, sont en vigueur les antiques coutumes nationales, patriarcales, aristocratiques et féodales, dont le droit Mogaresch en vigueur chez les Bogos est un exemple. Dans les territoires abyssins règnent des coutumes nationales particulières, en même temps qu'une codification qui fut importée d'Alexandrie au XIIIe siècle. La première partie de ce code dit le *Fetha Neghets*, divisée en vingt-deux chapitres, contient le droit canonique; la seconde, en vingt-neuf, le droit civil; et c'est un mélange de droit romain, de principes chrétiens, et de diverses traditions orientales, d'origine spécialement copte et nestorienne. Mais ce genre de compilation est le plus généralement invoqué mal à propos dans les jugements, et bien rarement appliqué selon la lettre ou selon l'esprit. En réalité, elle n'est consultée que dans les cas les plus graves, les plus importants et les plus compliqués. De telle sorte que les dispositions qui se trouvent appliquées le plus souvent, même lorsqu'on invoque parfois l'autorité du Fetha Neghest, sont en réalité celles des antiques coutumes et traditions nationales antérieures à cette compilation et à l'introduction elle-même du christianisme en Abyssinie.

Toute cette variété de lois correspond à de réelles divergences entre peuples qui ont des origines variées, une histoire différente, et actuellement un genre de vie opposé. Une codification italienne qui eût imposé à ces peuples notre droit, ou celui de l'un d'eux, aurait produit une grande perturbation dans leur vie juridique et aurait

importé chez eux plus d'une institution et d'une règle qui, « en dehors de son milieu », aurait conduit à de bien mauvais résultats. Ensuite, l'impossibilité dans laquelle se serait certainement trouvé le gouvernement de faire observer des lois tout à fait étrangères à la conscience juridique de ces populations, n'eût pas causé peu de tort au prestige de la domination italienne. C'est pourquoi la commission parlementaire d'enquête a fait œuvre sage et très utile, en condamnant d'avance toute tendance à l'unification du droit et à sa codification, et en conseillant de faire précéder toute l'œuvre législative, quant aux indigènes, de la proclamation du principe suivant : dans leurs rapports juridiques entre eux, ceux-ci continuent à être régis par leurs législations respectives, sauf les cas où leurs coutumes offenseraient la morale universelle ou l'ordre public, et sauf également les exceptions éventuelles imposées par la législation italienne au régime de propriété immobilière en vigueur dans ces pays (1).

X. — Organisation judiciaire italienne et indigène.

Du moment que l'on admettait le maintien et l'application simultanée de tant de droits divers dans la colonie, il était naturel que des magistratures identiques pour les Italiens et pour les indigènes ne fussent pas instituées sur tout son territoire ; et, considérant la condition spéciale de ceux-ci et de ceux-là quant aux prérogatives de droit public, il était naturel aussi qu'aux uns et aux autres ne fussent pas accordées les mêmes garanties de procédure et d'organisation judiciaire.

En décembre 1885, fut institué à Massaua un tribunal civil et commercial, avec une compétence et une procédure déterminées par la loi et les règlements consulaires. Ce tribunal était déclaré compétent pour juger également en matière pénale, pourvu que le délit ne se rapportât pas à des militaires, soit comme plaignants ou offensés, soit comme accusés. Les indigènes étaient justiciables en matière pénale du tribunal militaire ; en matière civile et commerciale, d'un tribunal local qui se transformait, au besoin, en tribunal mixte pour les causes entre indigènes et non indigènes. Les étrangers, au contraire, étaient justiciables du tribunal italien, le maintien de la juridiction consulaire n'ayant pas été réclamé (2), et le gouvernement de son côté n'ayant pas encouragé

(1) Relation de la Commission d'enquête, p. 161.

(2) Mémoire sur le régime politico-administratif et sur les conditions économiques de

la tendance manifestée par quelques-uns d'invoquer cette juridiction. En 1886, on résolut d'instituer à Massaua un tribunal civil, commercial et correctionnel, avec juridiction sur tout le territoire dépendant du commandement militaire suprême, et avec les attributions qui sont réparties en Italie entre le juge de paix et le tribunal. Le président était déclaré, pour les Italiens et pour les indigènes, juge unique et sans appel, pour toutes les controverses qui ne dépassent pas 500 francs, s'occupant aussi, pour les Italiens, de tous les actes de juridiction volontaire qui dans le royaume sont confiées aux juges de paix. Les controverses dépassant 500 francs relevaient de la compétence du tribunal, dont les sentences étaient rendues désormais sans appel dans les affaires d'une valeur inférieure à 1,500 francs. Pour une valeur supérieure, il y avait appel auprès de la cour d'Ancône, qui est précisément compétente pour tous les jugements des tribunaux consulaires italiens établis en Égypte, et dans les autres pays non chrétiens situés en dehors de l'Afrique.

En matière pénale, le président du tribunal était déclaré juge unique et sans appel pour les contraventions et délits punissables de trois mois de prison et 300 francs d'amende. Les crimes et les délits présentant un caractère politique étaient attribués à la compétence du tribunal militaire. La loi du 1er juillet 1890 autorisant le gouvernement à légiférer sur l'organisation locale de la justice et de la police (art. 1er, alinéa *d*), lui donnait la faculté de modifier le régime judiciaire et la procédure primitivement en vigueur. Et c'est ce qui fut en effet accompli par le décret du 22 mai 1894 sur la réorganisation judiciaire de l'Érythrée [1]. Tandis que le juge unique et le tribunal institués en 1886 concernaient (art. 1er) « tout le territoire dépendant du suprême commandement militaire », en 1894, leur compétence normale était limitée (art. 1er) « au district de Massaua et aux environs peuplés d'Arkiko », où étaient établis un juge de paix, un juge unique, un tribunal civil et pénal, un tribunal pénal faisant fonctions de cour d'assises. Aux termes du décret de 1894, le juge conciliateur (*conciliatore*) est compétent (art. 5) pour les actions relatives à des biens meubles d'une valeur ne dépassant pas 150 francs, et pour les locations de biens immeubles quand la valeur du loyer

Massaua, présenté à la Chambre par le ministre de Robilant dans la séance du 30 juin 1886, p. 32-33 et 64-65. Règlement judiciaire, art. 1, 8, 9, 33, 39, 47, 48, 49.

[1] Décret royal 201 sur la réorganisation judiciaire de l'Érythrée. *Gazette officielle* du 1er juin 1894, n° 128.

n'excède pas ladite somme pour toute sa durée. Le président du tribunal (art. 8 et 14) est compétent pour connaître de toutes les actions d'une valeur supérieure à celles qui sont réservées au juge de paix, mais point supérieures à 3,000 francs (1,500 francs, selon l'art. 8 du règlement de 1886), des causes pénales qui seraient en Italie de la compétence du juge de paix [1] et des controverses que l'article 82 du code de procédure civile attribue à la compétence des juges de paix. Le tribunal (art. 15), composé du président, d'un juge et d'un assesseur choisis comme les juges des tribunaux consulaires [2], connaît en première instance de toutes les controverses en matière civile, commerciale et pénale, excepté celles qui sont conférées au juge conciliateur, au juge unique et au tribunal pénal faisant fonctions de cour d'assises. Ce dernier est composé (art. 20) du président, du juge civil, d'un juge du tribunal militaire, et de deux assesseurs choisis parmi les assesseurs italiens originaires du royaume [3]. L'autorité judiciaire dans le district de Massaua [4] a une juridiction également constituée sur les autres territoires de la colonie, quand les intérêts d'Européens sont engagés. A l'origine cependant, cette compétence exclusive de l'autorité judiciaire de Massaua était absolue, tandis qu'actuellement les tribunaux d'Asmara et de Keren peuvent juger dans ces cas, quand les parties européennes acceptent spontanément leur compétence; et le commissaire d'Assab a, même quand il s'agit d'Européens (art. 42), une compétence identique à celle du juge conciliateur et du juge unique de Massaua pour connaître de toutes les affaires civiles, commerciales et pénales; seules, en ce qui le concerne, les affaires ressortissant à la compétence du tribunal civil et pénal et du tribunal faisant fonctions de cour d'assises sont réservées aux autorités judiciaires de Massaua. Contre les sentences du commissaire d'Assab, et contre celles des tribunaux d'Asmara et de Keren, on admet, dans le cas où elles intéressent des Européens ou des personnes assimilées aux Européens, l'appel au tribunal de Massaua. Ensuite contre les jugements prononcés en première instance par le tribunal de Massaua en matière civile ou commerciale, l'appel est admis (art. 55) à la cour d'Ancône, et il y a recours en dernier lieu à la cour de cassation de

[1] Voir : la loi consulaire en vigueur et le projet de nouvelle loi consulaire présenté au Sénat le 10 avril 1891, art. 88, 89.

[2] Règlement de 1886, art. 2 et 3 : Du président et de deux assesseurs.

[3] Selon le règlement de 1886, art. 49 : Compétence du tribunal militaire.

[4] Art. 44 du décret royal du 22 mai 1894.

Rome ([1]). La faculté d'appeler contre les jugements du tribunal pénal, limitée aux cas de peine corporelle dépassant les six mois ou de peine pécuniaire excédant les 1,500 francs, est restreinte, de plus, aux Européens et aux personnes assimilées à des Européens (art. 73). A ceux-ci (art. 72) est également concédé l'appel au tribunal de Massaua des sentences pénales du commissaire d'Assab et de celles des tribunaux d'arbitrage d'Asmara et de Keren.

Quant à la justice militaire (art. 77-81), elle est compétente indifféremment pour les Italiens et les indigènes ; mais, pour le recours en cassation, il y a de plus fortes garanties accordées aux militaires et aux *assimilés aux Italiens* ([2]).

Concernant les *assimilés aux Européens*, le règlement en donne ensuite une définition assez imparfaite, qui comprend « les Égyptiens, les Syriens, les Américains, les Australiens et, en général, quiconque appartient à des races originaires d'Europe, pourvu qu'elles aient avec les Européens une ressemblance de civilisation ». Les exemples donnés correspondent assez mal à la formule générale, et l'assimilation des Syriens, des Égyptiens et des Australiens contraste trop, en général, avec les minimes garanties concédées aux indigènes, sujets italiens. Il vaudrait mieux dire : « Sont assimilés aux Européens les sujets des États sur le territoire desquels n'est pas admis l'exercice de la juridiction consulaire ».

Les indigènes ont donc moins de garanties que les Italiens, et cela mérite, en partie, d'être critiqué. Mais ils ne sont pas complètement sous l'empire de la juridiction italienne, et ceci, par contre, est digne d'éloge.

L'Égypte, dans chaque province du Soudan, avait institué un tribunal de première instance, composé d'un président dont la nomination émanait du gouverneur, et de huit membres non rétribués élus par les notables de la province. A Kartoum était, de plus, instituée une cour d'appel, dont le président était choisi par le gouvernement parmi les négociants.

A Massaua, le premier gouverneur égyptien, en 1867, déléguait un officier du marché pour résoudre les questions civiles et commer-

([1]) Règlement de 1886, art. 33, 34.

([2]) Art. 81. Contre les jugements prononcés par le tribunal militaire de Massaua, on admet le recours en cassation, et il n'est pas admis contre ceux prononcés par les tribunaux militaires d'Asmara et de Keren, même quand ils font fonctions de cour d'assises. Le recours est admis cependant quand il s'agit de militaires et d'assimilés aux Italiens.

ciales n'excédant pas 125 francs et pour juger au point de vue pénal les contraventions de police, tandis qu'il se réservait à lui-même, avec le concours de quelques notables, la décision des causes civiles et pénales les plus importantes, sauf l'appel à Kartoum (1).

En 1872 fut institué à Massaua, pour toutes les causes civiles et pénales, à l'exclusion de celles qui étaient de la compétence du cadi, et pour n'importe quelle somme ou quel délit, un tribunal composé d'un président et de trois juges rétribués, dont la nomination émanait du gouverneur, avec appel d'abord à Kartoum et ensuite à Kassala. De plus, le tribunal de Massaua jugeait en appel les causes commerciales, tranchées en première instance par le principal des négociants siégeant soit seul, soit assisté de quelques assesseurs. Le 2 décembre 1885, les indigènes devinrent justiciables, en matière pénale, du tribunal militaire italien et, en matière civile et commerciale, d'un tribunal local qui se transformait en magistrature mixte dans les litiges où étaient impliqués des Européens, tandis qu'on maintenait la compétence spéciale du cadi dans les affaires religieuses et dans les questions d'état. C'est sur cette base, conformément aux rapports antérieurs entre indigènes à Assab (2), que se développa le régime judiciaire appliqué aux indigènes dans la colonie Érythrée. Pour les questions de religion et d'état, les indigènes restèrent soumis au cadi ; pour les autres affaires civiles et pénales, ils furent placés sous la juridiction italienne.

Ce régime fut complété et perfectionné, en 1894, par le décret sur la réorganisation judiciaire de l'Érythrée. Pour le district de Massaua, le gouverneur nomme d'année en année un certain nombre d'assesseurs du tribunal civil et pénal, qui doivent tous avoir la qualité de sujets italiens (3), mais dont un quart peuvent être indigènes. Actuellement, l'assesseur indigène peut siéger comme juge dans les affaires criminelles où des indigènes seulement sont impliqués, ou dans les affaires civiles quand il s'agit d'une affaire intéressant ceux-ci uniquement (4). Il doit appartenir à la religion des intéressés ; mais quand ceux-ci sont de religions différentes, le juge doit être Italien.

(1) Relation de la Commission d'enquête, p. 161-162.

(2) V. mon article : « La politique coloniale de l'Italie », dans la *Revue de Droit international et de Législation comparée*, 1885, tome XVII, chap. II, p. 12.

(3) Selon le règlement de 1886, ils étaient choisis (art. 3) parmi les notables du lieu sans distinction de nationalité.

(4) Art. 18 du règlement de 1894.

Le muphti et le cadi qui résident à Massaua n'ont plus une compétence propre comme le cadi d'Assab [1], même pour les questions concernant l'état des personnes, les successions et partages, le mariage et le divorce; mais, en de telles matières et en toute autre, quand il paraît utile de le faire, ils sont consultés par le président du tribunal et par le procureur du roi (art. 19), ayant toujours voix simplement consultative. C'est à cette voix consultative et à cette participation au jugement de l'assesseur indigène dans les controverses entre indigènes, qu'est réduite l'ancienne juridiction locale dans le district de Massaua. Tous les habitants sont donc soumis, sans aucune exception, avec ces modalités, à la même autorité judiciaire; et, dans les limites de ce district, reste définitivement abolie la disposition du décret du 5 mai 1892 (art. 5) qui « réservait au juge musulman toutes les questions de revendication, de propriété religieuse et d'œuvres pieuses musulmanes ». Dans le centre habité d'Assab, le même système est en vigueur depuis 1894 [2]; le commissaire y a la même compétence que le juge conciliateur et le juge unique de Massaua, pour connaître de toutes les controverses civiles, commerciales et pénales; et les questions qui sont de la compétence du tribunal civil et pénal et du tribunal faisant fonctions de cour d'assises sont déférées aux autorités judiciaires respectives de Massaua. Dans le territoire d'Assab [3], au contraire, et dans les districts d'Asmara et de Keren [4] continuent à coexister les deux juridictions, l'une italienne, l'autre indigène, celle-ci cependant étant toujours limitée et subordonnée à la première.

Cette subordination n'est pourtant pas identique dans l'un et dans l'autre cas, de telle sorte que le régime de la juridiction des indigènes

(1) V. loi citée de 1882, art. 3.

(2) Art. 42 du règlement de 1894.

(3) Règlement de 1894, art. 43. Dans le territoire d'Assab, la justice ordinaire des chefs locaux est en vigueur pour les causes civiles, commerciales et pénales qui seraient de la compétence du juge conciliateur et du juge unique. Pour toutes les autres causes de compétence supérieure, ce sont les autorités judiciaires de Massaua qui sont compétentes (art. 57). Contre les sentences des chefs indigènes dans le territoire d'Assab, l'appel au commissaire est admis, mais les jugements prononcés par celui-ci en appel ne peuvent pas être revisés.

(4) « Art. 29. Dans les zones d'Asmara et de Keren, outre les juridictions locales des notables des tribus, réunis en assemblée selon les coutumes, et des chefs de tribus et de villages spécialement désignés, et des cadis, selon les usages religieux, la justice est administrée : par les résidents comme juges conciliateurs; par les tribunaux d'arbitrage; par les tribunaux militaires, auprès des troupes réunies. »

présente trois degrés : le district de Massaua et le centre habité d'Assab, où la magistrature indigène a été remplacée complètement par la magistrature italienne, avec une certaine participation de l'élément indigène; le district d'Assab, où la magistrature indigène coexiste d'une manière subordonnée avec la magistrature italienne étant limitée dans des proportions notables quant à la compétence matérielle; et enfin les districts de Keren et d'Asmara, où les deux magistratures coexistent quand il s'agit de rapports entre indigènes, sans limitation de matière, et où, dans le tribunal italien, est assurée une participation consultative à l'élément indigène (1). Il faut noter cependant certaines restrictions : les recours (art. 61-62) garantis par le code de procédure, les limites au droit d'appeler des sentences prononcées pour des cas se passant entre seuls indigènes (art. 59), et la difficulté d'admettre des indigènes à prêter serment contre des Européens quand il peut y avoir d'autres moyens de preuve (art. 46).

La juridiction italienne, qui devait nécessairement prévaloir dans les procès mixtes avec des Italiens, était déjà favorisée avant le règlement de 1894, dans les procès mixtes entre indigènes de religion différente (2), puisque le recours à la justice italienne devait leur répugner bien moins que l'obligation de subir la juridiction d'un magistrat ou d'un chef indigène d'une croyance autre que la leur. Le règlement de 1894 rendit légale cette prépondérance, déjà acceptée auparavant par la conscience populaire, et exclut également, eu égard aux étrangers européens, l'exercice dans le territoire de la colonie de toute juridiction consulaire, en donnant, d'autre part, à ces Européens la garantie de la compétence prépondérante du tribunal de Massaua sur les autres magistratures de la colonie, même dans le cas où celles-ci eussent été compétentes en raison du territoire (3). Cette juridiction spéciale, mais italienne, réservée aux étrangers européens de toute nationalité, est une transfor-

(1) « Art. 32. Une commission, composée de notables choisis au siège de la garnison et dans les environs, assistera le tribunal pour donner, à l'occasion, des indications et des éclaircissements concernant le droit traditionnel, les habitudes, les lois religieuses et les modalités dans l'application des peines..... elle a purement vote consultatif. »

(2) Relation de la Commission d'enquête, p. 169.

(3) Decret pour la réorganisation judiciaire dans l'Érythrée. « Art. 44. L'autorité judiciaire dans le district de Massaua a une juridiction aussi sur les autres territoires de la colonie, quand sont engagés les intérêts d'Européens, et toujours quand ceux-ci n'acceptent pas spontanément les autorités judiciaires spéciales aux zones d'Asmara et de Keren.

mation de la juridiction consulaire qui se retrouve d'une manière analogue en Tunisie et à Madagascar et qui marque une transition entre les juridictions consulaires particulières et une assimilation des résidents étrangers à tous les autres habitants pour ce qui regarde l'administration de la justice.

Dans les territoires de frontière qui sont encore en état de guerre et où le gouvernement est encore complètement militaire, l'autorité judiciaire se concentre exclusivement dans la personne du commandement de la garnison. C'est ainsi qu'à Kassala, le commandant des troupes exerce les fonctions du juge conciliateur, augmentées et étendues à tel point qu'elles équivalent aux attributions qui sont concédées pour la partie civile aux tribunaux d'arbitrage (1). De plus, en matière pénale, le commandant constitue, en temps de guerre, en vertu du l'article 540 du code pénal, un tribunal militaire avec les attributions qui y sont indiquées et avec la faculté de s'en servir comme d'un tribunal militaire extraordinaire (2).

En dehors des territoires administrés directement et dans ceux qui sont l'objet d'un protectorat, on accorde avec la plus grande générosité la juridiction consulaire aux résidents italiens. Le traité d'Uccialli (art. 10) déférait les contestations qui surgiraient entre Italiens en Éthiopie à l'autorité italienne de Massaua, ou à un résident délégué par celle-ci. Les controverses civiles mixtes entre Italiens et Éthiopiens étaient soumises à la décision collective d'un délégué italien et d'un Éthiopien, d'une manière analogue à ce qui est stipulé pour la juridiction consulaire avec les États de l'Extrême-Orient. Pour les délits au contraire (art. 12), à chaque délinquant était réservée sans distinction la compétence du juge de sa nationalité. C'est ainsi qu'il avait été décidé antérieurement, quant aux contestations civiles, entre l'Italie et le Choa, dans le traité d'Ankober du 21 mai 1883 (3). Le projet de traité entre l'Italie et le roi Jean d'Abyssinie, élaboré vers la même époque par le comte Antonelli, était analogue à cet égard (4), et les mêmes fonctions avaient été confiées au résident italien dans le Tigré par la convention

(1) Décret du gouverneur de l'Érythrée du 15 aout 1894, art. 1er *a*.

(2) Décret cité, art. 2, et code pénal italien, art. 559-563.

(3) Livre vert, *Éthiopie*. Séance du 17 décembre 1889 de la Chambre des députés, n° 61, annexe, p. 130, art. 12.

(4) Art. 8 et 9. Livre vert, *Éthiopie*. Séance du 17 décembre 1889 citée, n° 68, annexe, p. 143-144.

de décembre 1891 entre le général Gandolfi et Ras Mangachia (1).

En résumé, l'autorité italienne, dans des mesures variées et dans diverses résidences et circonstances, englobe d'une manière soit absolue, soit subsidiaire, la juridiction sur les Italiens, les indigènes et les étrangers; souvent elle s'étend à des personnes ne résidant pas et à des rapports ne surgissant pas dans le district où siège le magistrat qui est juge; quelquefois elle doit porter une sentence, avec la coopération de magistrats indigènes, sur des controverses surgissant dans des territoires protégés entre indigènes et Italiens, ou entre indigènes et étrangers européens.

XI. — Application du système des statuts personnels.

Du système suivi dans l'organisation législative et administrative de l'Érythrée, ressortit la nécessité, pour l'autorité judiciaire italienne de consacrer, au gré des circonstances, une série de règles relatives, dans certains cas, à un système de personnalité des lois, et dans d'autres, à un système de droit international privé. La commission d'enquête avait déjà recommandé (2) de faire prévaloir, dans les relations entre indigènes, l'application de leur droit personnel, et de choisir la loi applicable dans les rapports entre indigènes régis par des législations opposées, selon les principes normaux de droit international privé. La loi du 1er juillet 1890 donnait la faculté au gouvernement de promulguer des lois (art. 1er, *c*) réglant les rapports de droit entre Italiens, étrangers et indigènes; et le décret du 5 mai 1892 et celui du 22 mai 1894 fixent et limitent cette application du droit personnel aux indigènes. Là où s'est conservée l'ancienne magistrature indigène, il n'y a pas de doute qu'elle ne doive appliquer son propre droit dans le circuit où s'étend sa compétence; de plus, dans les districts faisant partie des zones italiennes, en dehors de la circonscription de Massaua, l'exercice de la justice indigène traditionnelle est également favorisé dans chaque village et chez les diverses tribus (3). Mais, même dans les régions où cette magistrature a été tout à fait remplacée par le régime italien, comme dans le district de Massaua et dans le centre habité d'Assab, ou partiellement, comme

(1) Livre vert. *Entrevue du gouverneur de l'Érythrée avec les chefs du Tigré.* Séance de la Chambre du 14 janvier 1892, n° 5, p. 9.

(2) Relation citée, p. 161.

(3) Règlement judiciaire de 1894, art. 34, dernier alinéa.

dans les zones d'Asmara et de Keren, le juge italien doit cependant appliquer aux indigènes, pour autant qu'il soit possible de le faire, les dispositions de leur propre droit. Tel est le rôle de l'assesseur indigène (1) siégeant comme juge, dans les procès intéressant des indigènes seulement, dans le district de Massaua; tel est précisément, en matière d'état personnel, de successions ou partages, de mariage ou de divorce, en matière contentieuse et dans des actes de juridiction volontaire, le but des consultations requises (2) de la part du juge italien (art. 19) auprès du muphti et du cadi. Ceux-ci sont encore autorisés à faire partie du conseil de famille dans les tutelles qui ont pour mission de veiller aux intérêts de mineurs mahométans et non mahométans (art. 83, 1er alinéa), et sont aussi autorisés (3) à légaliser les signatures apposées en leur présence par des mahométans connus. Telle est également la raison d'être de la commission de notables (art. 32) établie auprès des tribunaux d'Asmara et de Keren, pour donner au magistrat italien des éclaircissements au sujet du droit traditionnel, des coutumes, des lois religieuses et des modalités qui accompagnent l'application des peines. Parvenu par ces diverses manières à la connaissance exacte de la disposition de droit indigène relative à une situation donnée, le tribunal italien doit appliquer cette disposition conformément aux exigences de notre droit public (4). C'est encore à la jurisprudence indigène que doit recourir le magistrat italien pour appliquer convenablement aux indigènes la loi personnelle (5); et lorsqu'une question ne peut être tranchée au moyen d'une disposition de loi claire et nette et qu'il manque précisément des décisions judiciaires relatives à des cas semblables ou à des matières analogues, les controverses entre indigènes

(1) Règlement de 1894, art. 18.
(2) Art. 83, deuxième alinéa.
(3) Règlement judiciaire de 1894, art. 103.
(4) Règlement de 1894, art. 34, premier alinéa : « Le tribunal, dans ses décisions, se conforme, pour autant que la chose est possible sans devoir s'écarter complètement de l'esprit de la législation italienne, aux lois traditionnelles, et s'inspire du Coran et des travaux des commentateurs de l'Islam acceptés par les diverses tribus, et du Fata Negesti ainsi que du Fata Mogaré, qui contiennent les principes consacrés par le temps dans plusieurs villages. »
(5) Règlement judiciaire de 1894, art. 34, second alinéa : « C'est pourquoi on tiendra compte, autant qu'il le faudra, des jugements qui auront été précédemment prononcés, dans les cas identiques, dans chaque tribu ou village, soit par les chefs ou par les prieurs des couvents, soit par les cadis et derviches, ou par les réunions des notables les plus vieux, ou enfin par les élus réunis en Mohaber. »

doivent alors se résoudre selon l'équité et en respectant les coutumes (1).

En outre, pour les citations d'indigènes demeurant en dehors du district de Massaua, on a recours aux chefs locaux et on a soin de procéder selon les formes du droit indigène (2). Et de même au point de vue pénal, on fait une distinction entre indigènes et Européens, soit en emprisonnant les détenus de l'une et de l'autre catégorie, autant que possible, dans des locaux séparés (3), soit en évaluant, dans la conversion des peines pécuniaires en journées de travail, à 3 francs par jour le travail des indigènes (art. 35, 110, 111), tandis que celui des Européens est compté à 10 francs.

Quant aux indigènes, les règles de la loi personnelle des parties sont donc suivies, soit directement par la magistrature indigène, soit indirectement par la justice italienne (4), lorsqu'il s'agit d'état personnel et de capacité : on applique les mêmes lois pour régler des rapports juridiques, quand les parties appartiennent à la même nation ou religion; on applique le droit italien, si l'une des parties est italienne; et les principes consacrés par la coutume et l'équité quand il s'agit de parties indigènes appartenant à différentes nations; mais en faisant toujours prévaloir, sur les règles du droit indigène (5), les exigences du droit public italien, de l'ordre public et des bonnes mœurs.

XII. — Application des règles du droit international privé.

Dans le règlement des rapports de droit privé des étrangers européens résidant dans le territoire de la colonie, l'Italie ne pouvait oublier qu'elle avait été à la tête des peuples civilisés pour la codification des règles les plus logiques et les plus justes du droit international privé. Implicitement, la loi de 1882, relative à Assab, s'en était tenue à cette conception, en y déclarant applicables aux étrangers les lois et codes italiens. En

(1) Décret du 5 mai 1892, art. 6, dernier alinéa.

(2) Règlement de 1894, art. 52 : « Quand il s'agit de citer des personnes indigènes, n'ayant pas de demeure stable dans le district de Massaua, la notification s'accomplit en faisant parvenir l'acte au moyen des résidents ou commandants de détachement, ou de l'arme des carabiniers royaux, au chef de la tribu ou du village dont fait partie la personne à citer. »

(3) Règlement judiciaire de 1894, art. 107.

(4) Décret du 5 mai 1892, art. 2 : « Continueront à être en vigueur les règles législatives et les coutumes suivies... . jusqu'au point et pour autant que ne sera pas disposé par les nouvelles lois qui seront promulguées. »

(5) Art. 34 et décret du 5 mai 1892, art. 13.

effet, les règles de droit international privé forment le titre préliminaire de notre code civil, et de cette manière elles font partie intégrante des lois italiennes applicables dans la colonie aux étrangers. Mais, pour la colonie Érythrée, le gouvernement italien voulut être plus explicite, et par le décret du 5 mai 1892, toute une codification de droit international privé y était promulguée, même relativement aux étrangers européens. L'article 7 de ce décret consacre la prépondérance de la loi personnelle dans les matières relatives à l'état et à la capacité de la personne, à l'état matrimonial, aux droits de succession naturelle et testamentaire, aux tutelles et aux curatelles, mais en affirmant une compétence supérieure du juge de l'état personnel, tout à fait incompatible avec l'organisation qui prévalut plus tard dans la colonie, et surtout avec les articles 16 et 44 du règlement judiciaire de 1894 (1). Les biens meubles sont soumis à la loi de la nation du propriétaire, sauf les dispositions contraires des lois du pays où ces biens se trouvent. Les immeubles sont soumis à la loi du lieu où ils sont situés (2). Les successions légitimes et testamentaires, soit quant à l'ordre de succession, soit au sujet de la mesure des droits de succession et de la validité intrinsèque des dispositions, sont régies par la loi nationale du *de cujus*, de quelque nature que soient les biens et en quelque pays qu'ils se trouvent (3). Le décret de 1892 prescrit encore que les formes des actes sont soumises à la règle *locus regit actum;* que la substance et les effets de l'obligation sont régis par la loi du lieu de l'acte, et, si les contractants sont étrangers, par leur loi nationale; que la substance et les effets des donations et des dispositions de dernière volonté sont régis par la loi nationale des disposants (art. 9); que la compétence et les formes de procédure sont soumises à la loi du lieu où se poursuit le jugement, et les moyens de preuve des obligations à la loi du lieu où l'acte a été fait (art. 10). Ces dispositions sont celles des articles 9 et 10 du titre préliminaire du code italien. L'article 13 du décret de 1892 reproduit aussi le texte intégral de l'article 12 du titre préliminaire du code concernant les limites d'ordre public à opposer à l'application de la loi étrangère.

Au sujet de l'exécution des jugements étrangers, le décret de 1892 complète le dernier alinéa de l'article 10 du titre préliminaire avec une

(1) Cf. l'art. 6 du titre préliminaire du code civil.
(2) Art. 8 du décret du 5 mai 1892; art. 7 du titre préliminaire du code civil.
(3) Art. 8 du décret de 1892; art. 8 du titre préliminaire du code civil.

partie des articles 941 et 942 du code de procédure civile, et dispose que :

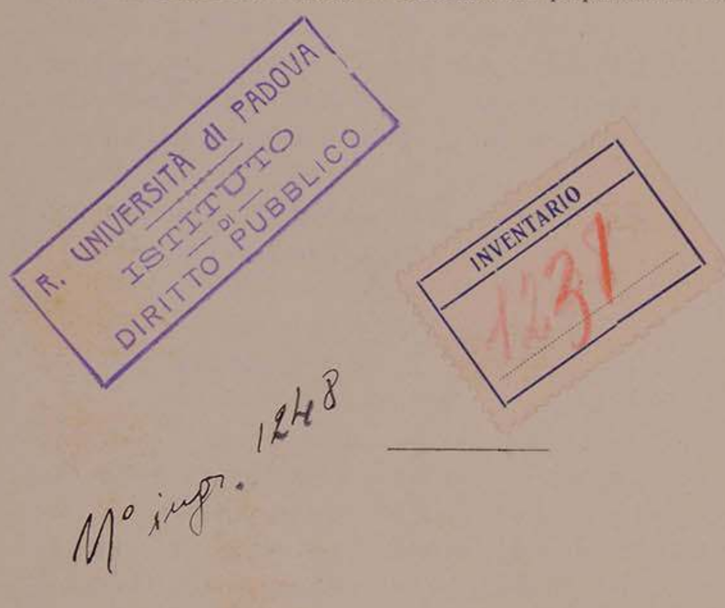
« Les jugements prononcés par des autorités étrangères dans les « matières civiles, auront exécution dans la colonie, quand (sauf con- « vention internationale spéciale) l'exécution aura été sollicitée avec « présentation de la part de l'intéressé, et par voie diplomatique, du « jugement, dans sa forme authentique, et quand celle-ci aura été « déclarée exécutoire par le grand juge de la colonie ou par le magis- « trat le plus élevé en grade parmi les résidents. Cette déclaration « sera précédée d'un jugement de délation qui pourra être prononcé « avec ou sans citation, d'une manière sommaire, des intéressés. » L'exécution étant admise, les moyens de la mettre en pratique sont réglés par la loi du lieu où on procède (art. 10), de telle sorte que, pour ce qui regarde spécialement les indigènes, on pourrait recourir à des moyens de coercition qui ne sont pas acceptés par la législation italienne en vigueur.

L'article 11 du titre préliminaire fut complété de la même façon par l'article 2 du code pénal italien, et il en sortit l'article 11 du décret du 5 mai 1892, qui dispose : « Les lois pénales, de police et de sûreté « publique lient tous ceux qui se trouvent dans la colonie ou dans la « partie du territoire de celle-ci où elles ont été promulguées. Mais per- « sonne ne peut être puni pour un fait qui ne soit pas expressément « prévu comme délit par la loi promulguée dans la colonie, ni frappé « de peines qui ne soient pas établies par cette même loi. Personne ne « peut être puni pour un fait qui, aux termes de la loi en vigueur à « l'époque où il fut commis, ne constituait pas encore un délit; et « personne ne peut être puni pour un fait qui, aux termes d'une loi « postérieure, ne constitue plus un délit, et si une condamnation sem- « blable a été prononcée, aussitôt après la promulgation de la nouvelle « loi, son exécution et ses effets spéciaux cessent; et si la loi en « vigueur à l'époque où le délit fut commis et la loi postérieure ne sont « pas d'accord, on applique celle dont les dispositions sont les plus « favorables à l'accusé. »

C'est ainsi que l'article 5 du code pénal inspira l'article 11 du décret de 1892, qui punit selon les lois de la colonie l'indigène ou l'étranger qui a commis hors du territoire un délit contre la paix et l'ordre public de la colonie ou se soit rendu coupable de falsification des monnaies coloniales.

De cette manière, le ministre di Rudini, qui était l'auteur du décret de 1892, en dotant la colonie d'une codification de droit international privé et pénal, rendait hommage au fondateur de la colonie elle-même, à l'illustre ministre Mancini. Celui-ci, avant d'être encore, dans des moments très difficiles pour l'Italie, un ministre des affaires étrangères avisé et prudent, avait été un grand jurisconsulte et un des plus grands maîtres de la science du droit international [1].

[1] Je dois beaucoup de remerciements à M. J. ADAMOLI, sous-secrétaire d'État pour les affaires étrangères du royaume d'Italie, et à M. J. MALVANO, ex-secrétaire général du même ministère, pour la grande courtoisie dont ils ont fait preuve tous deux en m'aidant dans mes recherches et en me facilitant la préparation de ce travail.



REVUE

DE

DROIT INTERNATIONAL

ET DE

LÉGISLATION COMPARÉE

FONDÉE EN 1869

par MM. Rolin-Jaequemyns, Asser et Westlake.

DIRECTION :

MM. T.-M.-C. ASSER, membre du Conseil d'État des Pays-Bas, ancien professeur à l'Université d'Amsterdam, membre de l'Institut de droit international.

ERNEST NYS, professeur à l'Université de Bruxelles, juge au tribunal de 1re instance, membre de l'Institut de droit international.

ALPHONSE RIVIER, consul général de la Confédération suisse, professeur à l'Université de Bruxelles, membre de l'Institut de droit international.

ROLIN-JAEQUEMYNS, ministre plénipotentiaire, président d'honneur de l'Institut de droit international, professeur honoraire à l'Université de Bruxelles.

ÉDOUARD ROLIN, avocat à la Cour d'appel de Bruxelles, associé de l'Institut de droit international, *Rédacteur en chef*.

J. WESTLAKE, Q. C., membre de l'Institut de droit international, à Londres.

RÉDACTEUR EN CHEF :

M. ÉDOUARD ROLIN, 161, avenue Louise, à Bruxelles.

SECRÉTAIRE GÉRANT :

M. PAUL HYMANS, avocat, 161, rue du Trône, à Bruxelles.

La REVUE DE DROIT INTERNATIONAL paraît tous les deux mois

La Revue sert d'organe à l'Institut de droit international.

Prix : Pour la Belgique : 15 francs par an.

Pour l'Union postale : 18 — —.

Pour les demandes d'abonnement s'adresser

à M. PAUL HYMANS, avocat

SECRÉTAIRE GÉRANT DE LA *REVUE DE DROIT INTERNATIONAL*

161, rue du Trône, BRUXELLES.

Istit. di dir... dell' Univers...
Inter...
Co...
1...